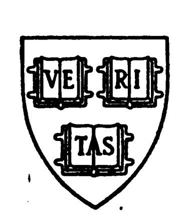
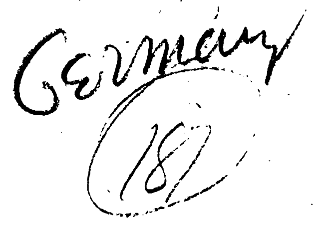
DUNANT

Die direkte Volksgesetzgebung

1894




VE
RI
TAS



Die direkte Volksgesetzgebung

in der schweizerischen Eidgenossenschaft und ihren Kantonen.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

einer hohen philosophischen Fakultät

der

Ruprechts-Karls-Universität zu Heidelberg

vorgelegt von

Alphonse Dunant

aus

Genf.

Heidelberg.

Universitäts-Buchdruckerei von J. Hörning.

1894.

For IX
D

Inhalts-Verzeichnis.

Einleitung.

Die demokratischen Einrichtungen der schweizerischen Eidgenossenschaft sind schon eingehend erörtert und von angesehensten Schriftstellern besprochen worden. In der ganzen Litteratur findet sich aber kein einziges Werk, welches historisch und politisch die Entstehung und die graduelle Entwicklung dieser höchst interessanten Institutionen bis auf den heutigen Tag darstellt.

Die Fragen des öffentlichen Rechtes können nicht gelöst, die Tragweite und der vorherrschend politische Charakter des Gesetzes nicht ermessen werden, ohne die geschichtlichen Vorgänge eingehender betrachtet zu haben.

Von dem gegebenen Rechtszustande ausgehend, haben wir politische Bemerkungen angeknüpft und uns dabei stets bemüht, unser Nationalitätsgefühl schweigen zu lassen, um unparteiisch, sowohl die Nachteile hervorzuheben, als auch die Vorteile zu zeigen.

Die Anspruchslosigkeit dieser Arbeit und der Umstand, dass sie nicht in der Muttersprache des Verfassers geschrieben ist, mögen bei der Beurteilung als Milderungsgründe in Betracht kommen.

Kapitel I.

Die Landsgemeinden.

§ 1. Ihre Entstehung.

Von jeher hat das demokratische Prinzip bei den Germanen Geltung gefunden; schön Tacitus berichtet uns, dass die Volksversammlung gesetzgeberische Gewalt besass; während aber bei den süddeutschen Stämmen die souveränen Rechte des Volkes allmählich dem Könige übertragen wurden, vermochte in den rauhen Alpenthälern der Schweiz der Gedanke der Volksherrschaft sich aufrecht zu erhalten.

Die Bewohner des schmalen Reussthales regelten unter sich alle Geschäfte bezüglich ihrer Weiden.

In Schwyz entstand in frühen Zeiten eine Markgenossenschaft, welche ihre eigenen lokalen Gesetze machte; der äusserliche, politische Zustand war jedoch dem von Uri nicht ganz gleich, insofern die Schwyzer unter der direkten Oberhoheit von benachbarten Suzeränen standen und nur durch lockere Bande mit dem Kaiserreich verbunden waren.

Ebendasselbe mag von Unterwalden gesagt werden, mit dem Unterschiede, dass in letzterem Stande das Land noch mehr unter den Klöstern und Edeln verteilt war, und dass infolge dessen die Bauern, die eigenen Grund und Boden besassen, noch seltener waren als in Schwyz.

Überall aber herrschte die Furcht, dass die Herren sich nicht mit dem feudalen Schutze begnügen und die Rechte der Bauern vermindern würden. Nichts destoweniger wurden die alten Volksrechte eifersüchtig gewahrt, und jede fremde Einmischung oder willkürliche Interpretation des Gesetzes zurückgewiesen. Es ist richtig, zu be-

merken, dass, da die gemeinsamen Interessen den Sinn gegenseitiger Abhängigkeit erweckten und als Wolken am politischen Horizonte sichtbar wurden, die Markgenossenschaft immer der Mittelpunkt patriotischen Wirkens war. Hier lag die Wurzel grosser politischer Freiheit, und als die Zeit der That heranrückte, waren sowohl Pläne, als Mittel bereit.

Am Ende des 13. Jahrhunderts, also am Anfange der schweizerischen Eidgenossenschaft, finden wir die Volksgesetzgebung nahezu vollständig ausgebildet in Uri, Schwyz, Unterwalden Ob und Nid dem Walde, Gersau, Zug, Glarus und den beiden Appenzell. Die gesetzgeberischen (und richterlichen) Kompetenzen einiger Versammlungen waren ursprünglich durch die alleinige Oberherrlichkeit des deutschen Kaisers beschränkt; allmählich aber wurde diese Schranke loser, bis sie jäh abgebrochen wurde.

Die Befugnisse anderer Landtage[1]) haben sich sehr unregelmässig ausgedehnt, je nach dem Verhältnis staatsrechtlicher Abhängigkeit, in dem sie sich befanden; zu ihren Beschlüssen war vielfach die Zustimmung des Vorgesetzten (Edelmann, Kloster, Stadt, Land) notwendig.

Auf dem Platze des Hauptdorfes oder auf einer grossen Wiese, nahe dem Mittelpunkte des Kantons gelegen, versammelten sich alle Markgenossen, welche keinem Grundherrn unterworfen waren und ihre Güter nicht nach Hofrecht inne hatten, sondern welche auf eigenem Grund und Boden lebten[2]), übten die Gesetzgebung aus und berieten die wichtigeren Angelegenheiten, während die minder wichtigen einem Rate überlassen waren. „Nicht besser“, meint Blumer[3]), „lasse sich das Verhältnis der Verrichtungen der Landsgemeinden und des Rates bezeichnen, als mit den Worten, welche Tacitus von der ursprünglichen Verfassung der germanischen Völker brauchte:[4]) »De minoribus principes consultant, de majoribus omnes“. Ein besonderes Organ wurde mit der Vorberatung der an den Landsgemeinden zu besprechenden Angelegenheiten betraut, und finden wir schon

1) Das Wort Landsgemeinde stammt erst aus dem 15. Jahrhundert.

2) Bluntschli, Bundesrecht pag. 34.

3) Blumer, Staats- und Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokratien, Bd. I, pag. 279.

4) Tacitus: Germania, cap. XI.

frühe den Grundsatz, dass „von der Obrigkeit die Artikel an die Landsgemeinden geschlagen werden“ [1]).

Während des ganzen Mittelalters wuchs die gesetzgeberische Macht dieser Volksversammlungen nicht; das Bedürfnis drängte dahin, die wirtschaftliche Gemeinschaft auszudehnen und über andere Gegenstände Bestimmungen zu treffen, die im gemeinsamen Interesse lagen.

Die Zeit, zu welcher diese Landsgemeinden eine selbstherrliche Gewalt besassen, können wir nicht genau feststellen; es ist aber wohl anzunehmen, dass, da nur Einheimische in den Rat gewählt werden durften, die Lehnsherrlichkeit geschwächt wurde, bis dass der Einfluss der thatkräftigen, entschlossenen Bergbewohner den Sieg behielt. Die älteste Landsgemeinde, von der wir etwas wissen, fand im Jahre 1294 zu Schwyz statt; sie fasste sehr wichtige Beschlüsse, um sich des Adels und der Geistlichkeit zu erwehren: „Wollten die Klöster im Lande nicht nach ihrem Gute Steuern und Gewerfe den Landleuten tragen helfen, so sollen sie meiden Feld, Wasser, Holz, Wunn' und Weide des Landes. Auch wer von Auswärtigen mit liegendem Gute im Lande belehnt ist, soll dasselbe versteuern, doch ohne seinen Schaden. Wollte dann sein Herr ihn deshalb beschweren oder das Gut einem anderen leihen, so soll Niemand dasselbe empfangen, oder sonst dem Besitzer zuwiderhandeln, bei einer Busse von fünf Pfund, Verpflichtung zum Schadenersatze und zur Rückerstattung des Lehns. Wer diese Strafe nicht zu entrichten vermöchte, den soll Niemand hausen oder hofen, noch ihm zu essen oder zu trinken geben; denn wer dies thäte, der hätte für ihn zu bezahlen.“ [2])

Nach der Reformation gab es elf Landsgemeinden, nämlich je zwei in Appenzell, Schwyz, Glarus, Unterwalden und Uri und eine in Zug; nicht alle haben fortbestanden: Die Versammlungen in Schwyz wurden zu gross und stürmisch, und im Jahre 1848 gab ihnen der Sonderbund den Todesstoss. [3])

---

1) Keller, das Volksinitiativrecht pag. 6.

2) Blumer, Staats- und Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokratieen. Bd. I. S. 135. ff.

3) In diesem Kanton scheint jedoch das Institut der Landsgemeinde sich in Bezirksgemeinden fortgepflanzt zu haben, und nun statt einer sind es sechs Volksversammlungen. Jeder Bezirk hat eine Bezirksgemeinde, welche aus allen Vollbürgern besteht, die ihre Volljährigkeit erreicht haben.

Die Demokratie Gersau, welche 500 Jahre lang eine unabhängige Gemeinde innerhalb der Schwyzer Grenzen gehabt hatte, wurde hinfällig. Die beiden Landsgemeinden vom katholischen und protestantischen Glarus vereinigten sich und kurz darauf folgte Uri diesem Beispiele nach.

Der Stand Zug wurde dem demokratischen Prinzipe untreu und trat 1848 in die Reihe der repräsentativen Kantone ein, sodass heute blos noch sechs Staaten die alte Landsgemeinde besitzen, nämlich Uri, die beiden Halbkantone Unterwalden, die beiden Appenzell und Glarus. [1])

§ 2. Abhaltung der Landsgemeinden.

Während im ganzen westlichen Europa der feudale und der königliche Absolutismus sich um den Besitz des Grund und Bodens, um Vorzüge und um die Souveränität stritten, verstanden es die Eidgenossen in ihren entlegenen Alpenthälern unverändert die Formen der Volksregierung zu behalten, welche den im Werden begriffenen Völkern und den primitiven Civilisationen als eigentümlich erscheinen. Die Änderungen, die bis zum Anfange dieses Jahrhunderts vor sich gegangen sind, betreffen mehr die Einzelheiten als die Grundsätze, die Prinzipien dieser reinen Demokratie selbst. Die Verwaltung war natürlich genötigt, sich nach den wachsenden praktischen Lebensbedürfnissen zu richten, aber die Quelle der Souveränität und die Art und Weise, auf welche sie zum Ausdruck kam, haben sich seit den Anfängen schweizerischer Freiheit unverändert erhalten.

Theoretisch besteht die Landsgemeinde aus allen Stimmberechtigten, d. h. den Vollbürgern, welche volljährig sind; faktisch aber aus denjenigen, die anwesend sind. Die Erscheinungspflicht ist blos

---

Gewöhnlich einmal im Jahre und zwar am ersten Sonntag des Monats Mai versammelt sie sich; ausserordentliche Tage werden durch den Bezirksrat zusammenberufen, oder wenn $^1/_5$ der Stimmberechtigten es verlangt.

Ausser den Wahlen, die sie vornimmt, hat sie die Jahresrechnung zu prüfen und kann allgemein bindende Beschlüsse fassen (Verf. v. Schwyz, Art. 78—90).

1) Der Vollständigkeit wegen seien hier die Kriegsgemeinden erwähnt. In den alten Feldzügen kamen die Soldaten zu einer Versammlung zusammen. Sie berieten über Krieg, Frieden und Waffenstillstand z. B. vor der Kappeler Schlacht 1529.

eine Gewissenspflicht; nur Inner-Rhoden bestraft das Nichterscheinen durch Geldbusse von Frcs. 5. Die Landsgemeinden werden jährlich einmal abgehalten, in beiden Appenzell und Unterwalden am letzten Sonntag im April, in Uri am ersten Sonntag des Monats Mai und in Glarus womöglich im Laufe des Monats Mai. Der Ort der Zusammenkunft ist seit altersher derselbe geblieben: in Uri, Bötzlingen a. d. Gand, eine halbe Stunde von Altdorf entfernt, in Oberwalden auf dem Landenberg bei Sarnen, in Nidwalden zu Wyl a. d. Aa, in der Nähe von Stanz. Für Appenzell A.-Rh. besteht die althergebrachte Sitte, dass die Landsgemeinden abwechselnd in Trogen und in Hundwyl abgehalten wird; in Appenzell I.-Rh. und Glarus tritt die Volksversammlung in den gleichnamigen Ortschaften zusammen.[1])

Auch ausserordentliche Landsgemeinden werden neben den ordentlichen vorgesehen.

Solche werden in Appenzell I.-Rh. und Nidwalden vom Rate beschlossen, während in anderen Kantonen die Bürger dieses Recht besitzen. Wenn in Glarus 1500, in Uri 150 Stimmberechtigte es verlangen, so muss eine solche Nachgemeinde stattfinden. Obgleich sie als Fortsetzung der ordentlichen Landsgemeinde gilt (vielfach wird sie am nächsten Tage gehalten), bestimmt die Verfassung von Obwalden, dass sie im Rathaus zu Sarnen stattfinden soll; die Nachgemeinden von Uri treten in Altdorf zusammen, die von Ausser-Rhoden an dem Orte, wo die letzte ordentliche Landsgemeinde getagt hat. Das Ceremoniell dieser Nachgemeinden ist nicht so ausgeprägt als das der Landsgemeinden.

Diese sind überall mehr oder weniger feierlich. Uri, Obwalden und Ausser-Rhoden haben Verordnungen über das Ceremoniell erlassen, welche jedoch nur für die Landsgemeinden gelten; letztgenannter Kanton bestimmt sogar, dass die Stimmberechtigten in anständiger Kleidung und mit dem Seitengewehr erscheinen müssen; auf den Strassen darf der Verkehr durch Schiessen, Drehorgeln u. s. w. nicht gestört werden; ein besonderes Wachtcorps wird einberufen,

1) Ausserhalb des Ringes stehen die Frauen und Kinder. In Glarus sitzen die Kinder an besonderen Plätzen, der Tribüne der Obrigkeit gegenüber; auf diese Weise werden ihnen schon frühe ihre politischen Pflichten und Rechte klar.

von dem einige Männer die alte Tracht aus der Zeit der Schlachten von Sempach und Murten tragen.

In Obwalden soll alle 10 Jahre das vom Papste Julius II. geschenkte Panier vorgetragen werden.

In Nidwalden ist der Weibel eine bedeutende Persönlichkeit, dessen Funktionen mit denen eines königlichen Ceremonienmeisters verglichen werden könnten.

Beim Eröffnen der Versammlung fragt der Landammann das Volk, ob es, der Einladung der Regierung folgend, die Landsgemeinde abhalten wolle; nach einer Stille tritt der Weibel vor und antwortet dem Landammann, dass das Volk den Wunsch hege, gemäss dem alten Brauche, die Landsgemeinde zu halten.

Diese alte Institution der Landsgemeinde ist die schönste, die beste Verkörperung der Demokratie; jeder ehrenhafte Bürger geniesst dieselben Rechte wie alle anderen, und alle sozialen Ungleichheiten verschwinden. Die Eröffnung geschieht meist durch Gebet und durch eine feierliche Rede des Landammanns; dann folgen die Jahresrechnung, die Wahlen der Beamten und die Beratung der Gesetzesanträge. Die Abstimmung geschieht durch Aufheben der Hände und das Mehr wird von der Tribüne herab abgeschätzt; in zweifelhaften Fällen begeben sich die Annehmenden und die Verwerfenden je auf eine Seite. Zum Schlusse findet die feierliche Beeidigung sowohl der Beamten als auch aller Landleute statt; und zwar nach einer alten Eidesformel, die vom Landschreiber verlesen wird. Sodann geht das Volk ruhig und würdig auseinander.

Die Landsgemeinde fasst zusammen und birgt in sich die volle Volkssouveränität; sie ist die Nation selbst und bildet eine einzige physische und moralische Person. Die Maxime des öffentlichen Rechts: „Tous les pouvoirs émanent de la nation“ ist hier keine blose Fictio, denn die souveränen Rechte sind in dem Volke. Das Volk tritt sie nicht ab, auch delegiert es sie nicht, sondern benützt und führt sie.

Diese altehrwürdige Einrichtung ist nicht mehr durchführbar, wo ein Staat ein ausgedehnteres Gebiet umfasst; sie genügt aber vollständig den politischen Forderungen der kleinen schweizerischen Gemeinwesen, und man kann nur bewundern, mit welcher Geschick-

lichkeit die Erfordernisse des modernen Lebens an den rein demokratischen Staatsgedanken angepasst worden sind.

§ 3. Das Anzugsrecht.

In staatsrechtlichen Schriften wird oft die Landsgemeinde neben das Referendum und die Initiative gestellt. Das muss als unrichtig erklärt werden; denn die Landsgemeinde ist nichts anderes als eine Art der Ausübung des Referendums und der Initiative. Die modernen Volksrechte können aber nicht mit den entsprechenden Einrichtungen der Landsgemeinden verglichen werden; denn während diese die Form der centralisierten Volksgesetzgebung (Einheit des Körpers, des Ortes und des Aktes) darbietet, finden wir dort völlige Decentralisation. Um die Initiative, wie wir sie jetzt kennen, besser zu verstehen, ist aber eine Erklärung des sogenannten Anzugsrechtes notwendig.

Wie wir schon gesehen haben, hatte der Rat ein Vorschlagsrecht. Von dem zu unterscheiden ist, wie das Landsgemeindeprotokoll von Schwyz 1759 berichtet, das, „was jeder Landammann anzubringen hat".

Die Durchführung dieses Rechtes in den verschiedenen Kantonen wollen wir betrachten:

A. In Uri kam das Vorschlagsrecht der an der Landsgemeinde zu behandelnden Traktanden dem Landrate zu.

Das Antragsrecht der Landleute war nur in der Form des sogenannten Siebengeschlechtsbegehrens zulässig; sieben Männer aus ebensoviel Geschlechtern mussten beim Beginne der Landsgemeinden dem Schreiber ihr Begehren diktieren; dieses wurde gewöhnlich erst an der Nachgemeinde behandelt. Eine vorherige Begutachtung seitens des Landrates fand bis zur Mediationszeit nicht statt. Die Akte vom 19ten Februar 1803 führte in Uri an Stelle des Siebengeschlechtsbegehrens das Einzelbegehren ein (Kapitel 16, Art. 2 u. 3), aber in sehr beschränkter Weise. Mit Beginn der Restauration wurde diese Beschränkung zwar aufgehoben, aber dem Landrate wurde das Recht des Begutachtens eingeräumt.

Art. 20 des Landbuches von 1823 enthält folgende Bestimmung über das Anzugsrecht: „Um einen Gegenstand vor der Lands- oder

Bezirksgemeinde in Beratung zu nehmen, muss er vom Landrate angetragen oder aber von sieben oder mehr ehrlichen Männern aus so vielen Geschlechtern des Landes begehrt werden.

Ein solches Begehren muss dem hiefür jährlich im Anfang April zu haltenden Landrat schriftlich mit namentlicher Angabe der sieben Männer zur Kenntnis vorgelegt werden, um ein Gutachten darüber der Gemeinde vortragen zu können, und solle solches wenigstens im Auszug in allen Kirchgängen bekannt gemacht werden. Es müssen auch die sieben Männer an der Gemeinde sich persönlich stellen."

Art. 17 enthält die Bestimmung, dass die Anträge des Landrates vor den Siebengeschlechtsbegehren beraten werden.

Nach der Verfassung vom Jahre 1851 sollte der Landrat entscheiden, ob er dem Siebengeschlechtsbegehren entsprechen wolle oder nicht. Im entsprechenden Falle, oder wenn sonst eine ausserordentliche Landsgemeinde zusammen zu berufen war, sollte solche ausgekündet und dann keine anderen Geschäfte verhandelt werden, als die, wofür die Versammlung ausgeschrieben worden war.

Durch die Verfassung von 1888 hat die uralte Einrichtung des Siebengeschlechtsbegehrens aufgehört.

Jeder[1]) Landmann besitzt jetzt das Recht, schriftliche Anträge an den Landrat zu machen; letzterem ist das Begutachtungsrecht vorbehalten.

B. In Glarus wurde von der Obrigkeit eine Traktandenliste für die Landsgemeinde festgesetzt, das sogenannte Memorial; wegen des unbeschränkten Rechtes der Landleute, Anzüge zu machen, musste die Beratung des Memorials oft unterbrochen werden.

Um diesem Übelstande abzuhelfen, wurde 1766 beschlossen, dass die Anträge zuerst erledigt werden müssten. Die Landleute konnten dem drei Wochen vor der Volksversammlung in die Gemeinden geschickten Memorial Anträge beirücken lassen. Erst nach Verhandlung der Memorialgeschäfte und der von der Obrigkeit zugelassenen Anträge, wurden allfällige Begehren vorgetragen. Die Initiative des Volkes ist also beschränkt, prinzipiell ist sie in den Landrat verlegt. Durch

1) Es sind aber 50 Antragsteller notwendig, um eine Revision der Verfassung zu verlangen. Verf. Uri 1888, Art. 26.

die Mediationsakte wurde dieses Anzugsrecht ein blosses Petitionsrecht, denn der Landrat durfte mit den Anträgen nach Belieben verfahren.

Am 2. Oktober 1836 wurde in der neuen glarner Verfassung das Antragsrecht zweckmässig eingerichtet. Das Memorial ist die Grundlage der Beratungsgegenstände der Landsgemeinde. Der Landrat hat das Recht, die Rechtmässigkeit und die Erheblichkeit der Anträge zu prüfen, kann aber nicht endgültig darüber entscheiden; dies thut die Landsgemeinde; falls die vom Landrate als unerheblich erklärten Anträge von der Landsgemeinde als erheblich begutachtet werden, müssen sie auf der Traktandenliste des nächsten Jahres sein.

Nach der neuesten Verfassung von 1887 müssen alle, von 10 Stimmen im Rate unterstützten Anträge als erheblich erklärt werden, den Fall ausgenommen, dass sie eine Verfassungswidrigkeit enthielten. Sie werden vier Wochen vor der Landsgemeinde nebst Begutachtung dem Landesmemorial einverleibt. Die als nicht erheblich erklärten werden ohne Gutachten angefügt („sie kommen in den Beiwagen", sagt der Glarner), und es wird von der Landsgemeinde, wenn sie dort aufrecht gehalten werden, nur über Ablehnung oder Zuweisung an den Landrat zur Begutachtung für die nächst folgende Landsgemeinde abgestimmt. Gegen neue Gesetze sollen vor Ablauf von drei Jahren keine Abänderungsanträge gestellt werden dürfen, ausgenommen, sie würden sich als nachteilig für das Land erweisen. Anträge auf Abänderung der Verfassung können alljährlich ans Memorial gestellt werden, und es wird mit denselben wie mit den übrigen gesetzgeberischen Anträgen verfahren.

C. In Appenzell sind die Verhältnisse bis zur Reformationszeit rohe geblieben; man findet keine Spur von einem Unterschiede zwischen Verfassungsgrundsätzen und gewöhnlichen Gesetzen.

Wenn eine Verfügung notwendig war, so wurde sie vom (dreifachen) Landrat oder von der Landsgemeinde gemacht, ohne sich dabei um die früheren Beschlüsse zu bekümmern; die gesetzgebende Gewalt war also sehr rudimentär und einfach.

Anträge stellen konnte jeder Landsmann: es herrschte schrankenlose Demokratie. Das erste offizielle Gesetzbuch Appenzells, das sogenannte silberne Landbuch aus dem Jahre 1585 beschränkt das

Antragsrecht ganz gewaltig, und an dieser Beeinträchtigung der gesetzgebenden Gewalt wurde festgehalten; denn das Landbuch von Appenzell I.-Rh. vom Jahre 1667 bezeichnet diese Beschränkung als uraltes Recht. Das Antragsrecht wurde doch wieder eingeführt, dann aufgehoben; das appenzeller Volk bewegte sich von einem Extrem ins andere bis zum Jahre 1733. Zu dieser Zeit wurde beschlossen, dass, wer einen Antrag an die Landsgemeinde stellen wollte, die Erlaubnis des Rates dazu einholen musste; dieser durfte sie aber nicht verweigern.

Das Landbuch des Jahres 1747 für Ausser-Rhoden unterscheidet scharf zwischen Begutachtungsrecht des Landrates und dessen Recht der Unzulässigkeits-Erklärung gewisser Anträge. Ein vom Landrat als unerheblich erklärter Antrag kann vom Antragsteller persönlich auf der Landsgemeinde angebracht werden.

Auch in Appenzell beschränkte die Mediationsakte das Antragsrecht und überliess dem Landrate die endgültige Entscheidung über die Zulässigkeit der Anträge. Die Verfassungen von A-Rh. von 1831 und 1858 haben keine wesentlichen Änderungen erfahren, ebenso die von I.-Rh. von 1829; sie stehen auf dem Boden des Landbuches von 1747. Die neueste Verfassung von Appenzell I.-Rh. vom Jahre 1872 bestimmt, dass das Antragsrecht jedem stimmfähigen Kantonsbürger zusteht und dass es, wenn es sich um Erlass von Gesetzen handelt, vorgängig dem grossen Rate zur Kenntnisnahme vorgelegt werden muss. Bringt derselbe den Antrag nicht vor, so kann er, insofern er den Bestimmungen der Bundes- oder Kantonsverfassung nicht widerspricht, von jedem Stimmfähigen der Landsgemeinde vorgetragen werden.

In Appenzell A.-Rh. ist in der Verfassung vom Jahre 1877 das persönliche Antragsrecht zum Initiativrecht geworden. Der Kantonsrat oder eine demselben gleichstehende Anzahl von Stimmberechtigten hat das Recht, Anträge an die Landsgemeinde zu bringen; letztere sind vom Kantonsrat zu begutachten. Eine Besonderheit dieser Landsgemeinde besteht darin, dass an derselben keine Diskussion gestattet ist, sondern blos über die Vorlagen abgestimmt wird.

D. In Niedwalden scheint die Landsgemeinde im Anfange nicht fleissig besucht worden zu sein; deshalb wurde 1563 beschlossen,

dass jedes Mitglied des Rates zwei Landleute mitbringen musste. So entwickelte sich ein dreifacher Landrat. Die gesetzgeberischen Angelegenheiten wurden in einer sogenannten Nachgemeinde behandelt; mehrfache Versuche, die gesetzgebende Gewalt der Nachgemeinde dem dreifachen Landrate zu übertragen, scheiterten. Überhaupt waren die Landsgemeinden stürmisch, da die Landleute ihre Anzüge vor der Begutachtung des Rates vorbringen wollten; 1688 wurde aber der Grundsatz aufgestellt, dass nichts auf der Landsgemeinde in Beratung gezogen werden dürfe, es sei denn vom Landrate vorgelegt.

1701 war das Anzugsrecht völlig unbeschränkt; selbst eine schriftliche Einreichung fand nicht statt. Das Landbuch von 1731 enthält die Bestimmung, es dürfe ein Antrag nichts „wider die Glorie Gottes und des Vaterlandes nutzen, Lob und Ehre enthalten". Dem Landrat steht ferner das Recht der Prüfung der Anträge zu. Im Jahre 1768 beschloss die Landsgemeinde, dass „jeder Landsmann an allen künftigen Lands- und Nachgemeinden befugt sein solle, anziehen zu können, was er wolle, jeder aber nichts wider Gottes Ehr und des Vaterlandes Freiheit, Ehr und Ansehen, und wenn einer dawider sich vertraben sollte, solcher von der gleichen Gewalt der Lands- oder Nachgemeinde seines Fehlers halber solle abgestraft werden".

Bis zur Mediationsakte entbehrte der Landrat jeglichen Prüfungsrechtes über die Anträge, und die Gesetzgebung war von der Laune der Gemeinden abhängig. Erst im Jahre 1803[1] wurde dem Landrate von Niedwalden das unbedingte Prüfungs- und Entscheidungsrecht über die Anträge eingeräumt; ebenso wurde eine vorherige schriftliche Eingabe des Antrages verlangt.

Im Jahre 1816 wurde bestimmt, dass der Landrat nur das Recht der Begutachtung besitze; Anträge darf er nur zurückweisen, wenn sie etwas wider die Ehre Gottes u. s. w., gegen die Landesverfassung oder geschworenen Bünde und Verträge enthalten. Eine Änderung der Verfassung war also dem Rechte des Anzuges entzogen, während die Gesetzesänderungen von ihm abhingen.

Nach der Verfassung von 1850 war eine vorherige schriftliche Eingabe des Antrages an den Landrat notwendig. Dieser begutachtete

1) Akte der Mediation, chap. 15, Art. 4.

den Antrag und publizierte ihn (falls er nichts gegen Kirche-, Kantonal- oder Bundesverfassung enthielt), um die Möglichkeit allfälliger Gegenanträge zu erleichtern. Die Landsgemeinde durfte die gestellten Anträge oder Gegenanträge nur unverändert annehmen resp. verwerfen. Die Verfassung vom Jahre 1877 endlich enthält im wesentlichen dieselben Bestimmungen wie die vom Jahre 1850. Der Landrat besitzt das Entscheidungsrecht über die gestellten Anträge; wie weit aber dieses Recht geht, ist aus der Verfassung nicht klar ersichtlich.

E. In Obwalden zeigt die Geschichte des Anzugsrechtes keine besonderen Merkmale. Die Verfassung der Mediationsperiode war der von Nidwalden ähnlich; nach Art. 13 der Verfassung von 1816 entscheidet der Landrat unbedingt über die Zulässigkeit der Anträge. Die jetzt in Kraft stehende Verfassung vom Jahre 1867 unterscheidet zwischen dem Rechte des Rates, die Anträge zu begutachten, und dem, ihre Vorlage vor der Landsgemeinde zu verhindern. Nach Art. 37 ist der Rat befugt, die Vorlage des Antrages zu verhindern, wenn dieser eine der Bundes- oder Kantonsverfassung widrige Bestimmung oder eine Verletzung von Privatrechten enthält. Lautet das Gutachten auf Verwerfung, so kann der Antragsteller seine Angabe zurückziehen. Beharrt er darauf, so hat er den Antrag vor der Landsgemeinde persönlich zu stellen. Dieselbe kann nur über die unveränderte Annahme der Motion oder des landrätlichen Gutachtens, oder über die einfache Verwerfung abstimmen. Wenn 500 Stimmberechtigte ($^1/_7$ der Wähler) oder der Rat einen Antrag auf Total- oder Partialrevision der Verfassung machen, so entscheidet die Landsgemeinde hierüber. Sie bestimmt zugleich, ob die Änderung durch einen Verfassungsrat oder durch den Kantonsrat zu erfolgen habe. Falls die revidierte Verfassung verworfen wird, beschliesst die Landsgemeinde, ob die Revision fortzusetzen sei oder nicht.[1])

1) Dieselben Bestimmungen gelten für Nidwalden, nur sind hier 800 Stimmen notwendig, also ungefähr 27 % der Wählerschaft.

Kapitel II.

Das föderative Referendum.

Der Ausdruck Referendum hatte früher eine ganz andere Bedeutung als heute. In der alten Eidgenossenschaft waren die Tagsatzungen blos anlässliche Versammlungen der Bundesgenossen; hier wurde über gemeinsame Interessen beraten; die Vertreter der Stände waren nicht politische Abgeordnete; sie waren blos Bevollmächtigte, die im Auftrage ihrer Regierungen handelten.[1]) Wenn Angelegenheiten verhandelt wurden, über welche sie keinen Auftrag hatten, so wurden dieselben „ad referendum genommen", d. h. der Berichterstattung an die einzelnen Obrigkeiten vorbehalten; denn durch die Beschlüsse dieser Tagsatzungen waren die Kantone nicht gebunden. Bei der nächsten Zusammenkunft erfolgte dann deren Stimmabgabe, oft aber kamen die Beschlüsse nicht zustande, da die Ratifikation der einzelnen Stände nicht erhältlich war.

Von dieser Einrichtung ist der Name Referendum in das moderne schweizerische Staatsrecht aufgenommen worden, bezeichnet aber heute etwas ganz anderes: es ist gleichbedeutend mit Volksabstimmung oder direkter Volksgesetzgebung, während das alte Referendum der ständischen Souveränität Ausdruck giebt. Eine Ähnlichkeit besitzt jedoch diese moderne Institution mit der alten: damit das Gesetz in Kraft trete, bedarf es der Zustimmung.

Diese Umwandlung hat sich in den Thälern Graubündens und in Wallis vollzogen; jene Gebiete, die damals (16. Jahrhundert) zugewandte Orte der Eidgenossenschaft und selbst Staatenverbindungen waren, hatten ein zu ausgedehntes Territorium, als dass das Volk zu einer Landsgemeinde hätte zusammen kommen können. Daher gruppierte man sich als eine Mehrheit von Volkskörperschaften. Diese

1) Vergl. die Stellung der Bundesratsbevollmächtigten im deutschen Reiche.

althergebrachte Institution der beiden Referendumskantone, welche später ein Vorbild für die jetzige Volksabstimmung sein sollte, sei hier eingehend erörtert.

A. Die Staatenverbindung des Kantons Graubünden bestand aus drei besonderen Bünden, dem oberen Bunde, dem Gotteshausbund und dem Zehngerichtenbund; jeder dieser Bünde zerfiel wieder in eine Anzahl von sogenannten Hochgerichten und Gemeinden, die sich schon im 13. Jahrhundert selbständig zu machen gewusst hatten. Jeder einzelne Bund hatte seinen Bundestag; die gemeinschaftlichen Angelegenheiten wurden auf einer jährlich stattfindenden Versammlung verhandelt, welche von jedem Hochgerichte durch einen Boten beschickt wurde. Die Beschlüsse des Bundestages gingen an die oberste Gewalt, die Gemeinden zurück, wo alle wichtigen Punkte der inneren, ja auch der äusseren Politik in Diskussion gerieten. Eine scharfe Scheidung der Kompetenz des Landrates von dem, was in den Gemeinden zu beraten war, ist nirgends bemerkbar.

Nicht die Mehrheit aller Bürger des Gesamtstaates war massgebend; jede Gemeinde wurde je nach ihrer Grundsteuerquote als eine oder mehrere Stimmen gezählt, und die Mehrheit dieser Gemeindestimmen entschied; wenn sie sich für Annahme erklärte, konnte in der folgenden Sitzung des Bundestages das Gesetz oder der Beschluss in Kraft erklärt werden. So blieb der Staat volkstümlich, dem lebenskräftigen Volke das Interesse am politischen Leben in höherem Grade erhalten. Bis auf die Verfassung von 1880 wurde den graubündnerischen Gemeinden eine beinahe vollständige Souveränität eingeräumt, und es lässt sich nicht nachweisen, dass das Referendum einen üblen Einfluss gehabt hätte; denn alle Verfassungen Graubündens haben dieses Volksrecht enthalten. Durch die Verfassung vom 23. Mai 1880 wurde der Freistaat der Drei Bünde endlich in einen Einheitsstaat verwandelt. Die Institution des Referendums hat eine wesentliche Änderung erfahren, indem „es jetzt nicht mehr, auf föderalistischer Basis beruhend, die Genehmigung von Gesetzesvorschlägen seitens selbständiger Landesteile bedeutet, sondern die demokratische Gesetzgebung durch die Mehrheit der stimmfähigen Bürger des gesamten Landes, welche sich statt in blos einer Lands-

gemeindeversammlung, in einer grösseren Anzahl von solchen vollzieht." [1])

Nach Art. 2 dieser letzten Verfassung wird die gesetzgebende Gewalt vom Volke ausgeübt. Der Volksabstimmung unterliegen alle organischen, bürgerlichen Straf- und Verwaltungsgesetze, sowie bedeutendere Finanzbeschlüsse.

Art. 3 lautet: Ausserdem sind vom Grossen Rat auf Begehren von wenigstens 5000 stimmberechtigten Kantonseinwohnern der Volksabstimmung zu unterbreiten:

1) Vorschläge zum Erlass neuer Gesetze, grossrätlicher Verordnungen und Beschlüsse.

2) Vorschläge zur Aufhebung oder Abänderung von Gesetzen, welche schon mindestens zwei Jahre in Kraft bestanden haben, sowie grossrätlicher Verordnungen und Beschlüsse, seien dieselben bereits in Kraft getreten oder nicht; ausgenommen sind grossrätliche Beschlüsse dringlicher Natur.

Der Grosse Rat hat solche Vorschläge zu Handen der Volksabstimmung stets mit seinem Gutachten und gutfindenden Falls auch mit Gegenanträgen zu begleiten.

Das Referendum ist also obligatorisch und mit dem Recht der Initiative vervollständigt worden.

B. Während in Graubünden das Referendum von ältester Zeit bis auf den heutigen Tag ununterbrochen fortbestanden hat, ist es in Wallis im Jahre 1844 verdrängt worden.

Der Kanton Wallis bestand aus „Zehnten", welche kleine selbständige Republiken mit Rat und Gericht waren.

Die allgemeinen Angelegenheiten wurden meistens durch einen Landrat bosorgt. Die Boten der Zehnten nahmen die Beschlüsse der Volksvertretung ad referendum und erstatteten ihren Mitbürgern Bericht; die Abstimmung erfolgte in jeder einzelnen Gemeinde, und die Mehrheit der zehn Stimmen war entscheidend, da die Zehnten alle gleiches Stimmrecht besassen, sie mochten gross oder klein sein.

Der Begriff einer Vertretung nach Kopfzahl existierte noch nicht; hieraus folgte, dass die Minderheit der Bürger das Gesetz machen

---

1) Hilty, Archiv des öffentlichen Rechtes, Bd. II, pag. 189.

konnte und auch bisweilen machte. Im Anfange unseres Jahrhunderts hat Wallis bewegte Zeiten gehabt. Der Landrat wurde am 30ten August 1802 gezwungen, eine Verfassung anzunehmen, welche das Land zu einer „rhodanischen Republik“ machte. Die Zehnten wurden beibehalten, das Referendum dagegen beseitigt. Napoleon, der die Wichtigkeit des Simplon-Passes als Militärstrasse nach Italien erkannte, nahm keinen Anstand, durch ein kaiserliches Decret Wallis Frankreich einzuverleiben.

Erst nach dem Sturze des Corsen wurde Wallis der Schweiz zurückerstattet. Das Referendum wurde in die Verfassung von 1815 wieder aufgenommen. Eigentümlich ist die Bestimmung, wonach die Gesetze erst in Kraft treten, wenn sie durch die Mehrheit der Räte der Zehnten angenommen worden sind, nicht durch Volksabstimmung. In Sachen, die Wallis als Stand der Eidgenossenschaft angingen, durfte das Referendum nicht angewandt werden; 1844 wurde es durch das Veto verdrängt; allein statt der Zehnten-Stimmen werden nun die Stimmen der sämtlichen Bürger des Kantons zusammengezählt.

Durch die Verfassungen von 1848, 1852 und 1875 ist das Volksabstimmungsrecht blos auf Finanzsachen beschränkt worden, so dass dieser Kanton, was sein Volksgesetzgebungsrecht anbetrifft, eine ganz eigenartige Stellung in der Eidgenossenschaft einnimmt. Dieses Finanzreferendum, wodurch nur alle grösseren Ausgaben dem Volke unterstellt werden müssen, ist jedoch blos eine Form des obligatorischen Referendums, welches wir später besprechen werden.

Kapitel III.

Die Volksanfragen.

Während das Referendum in Graubünden und Wallis eine Abstimmung in zahlreichen, kleinen Republiken war, finden wir in Bern und Zürich eine Beratschlagung des Volkes nicht an einem und demselben Platze wie in den Landsgemeinden, weil das Gebiet hier ein

ausgedehnteres war, sondern in einer Mehrheit von Volksversammlungen. Diese Abstimmungen waren nicht verfassungsgemäss geregelt und kein Recht der Landleute; sie wurden blos von der aristokratischen Stadtregierung, welche in wichtigeren Angelegenheiten die Verantwortlichkeit von sich ablehnen wollte, gewährleistet.

A. In Bern erfolgte die erste Volksanfrage im Jahre **1449**; das Volk bewilligte die Auferlegung einer wöchentlichen Kopfsteuer von einer Angster zur Tilgung der Kriegsschulden.

Die wichtigeren Entscheide wurden getroffen über Bündnisse mit auswärtigen Staaten, über die Einführung der Reformation, den Priestercölibat u. s. w. Eine sehr interessante Volksanfrage war die vom Januar 1590, den Frieden von Nyon, sowie das Bündnis mit Savoyen betreffend.

Der Rat in Bern hatte nämlich den Frieden mit dem Herzog von Savoyen angenommen; dadurch wurde Genf sich selbst überlassen. Es erhoben sich Klagen unter dem Volke, und die Regierung wurde genötigt, eine Abstimmung anzuordnen. Das Resultat war, dass der Friede kassiert und Genf für die Eidgenossenschaft gerettet wurde. Aus diesem Falle, wie aus anderen, kann man ersehen, wie das Volk wusste, was zur Würde der Heimat in ihren Beziehungen mit dem Auslande notwendig war, und es ist nicht zu leugnen, dass diese demokratische Institution keine schlimmen Folgen gehabt hat; in mancher Hinsicht hat sich sogar die Zuverlässigkeit des gesunden Urteils bewährt.

Es gab drei Arten der Volkseinvernahme:

1) Jede Volksgemeinde sandte nach Bern eine Botschaft (zwei, manchmal drei Boten), die ihre Willensmeinung vor den Räten erklären sollten.

2) Die Regierung war an der Abhaltung der Volksgemeinden durch Ratsboten vertreten.

3) Die Entscheide der Volksgemeinden wurden ohne Mitwirkung von Ratsboten eingeholt. Der Beschluss wurde mit der Unterschrift des Amtmanns versiegelt an den Rat geschickt.[1])

Die Volksgemeinden wurden in jedem Amt an einer altgewohnten Ding- und Malstätte abgehalten, unter dem Vorsitze des Amtmanns

1) Stürler, op. cit., pag. 13ff.

oder der Ratsboten. „Alles was von 14 Jahren uff war“, war stimmberechtigt; die Teilnahme scheint öfters eine verbindliche gewesen zu sein. In den Religionsfragen z. B. mussten die Ratsboten Nachschau halten, ob „jeder Mann zugegen, niemand sünnig sei, da es sich um hochwichtiges handele.“ Die Abstimmungsweise war eine zweifache: entweder traten die Ablehnenden seitwärts, worauf beide Haufen abgezählt wurden, oder es wurden die Hände der Verneinenden und Bejahenden gezählt. Das Generalergebnis wurde durch das Mehr der Ämter, nicht der Stimmfähigen, ermittelt. Versuche, diese Volksanfragen zu einem konstitutionellen Rechte der Landschaft zu gestalten, misslangen, und als die Stadt Bern mächtiger wurde, hob das Patriziat dieses Recht, welches seine Selbstherrlichkeit gefährdete, auf (21. Dezember 1612).

Als im Jahre 1798 die französischen Truppen nahten, wachte die Erinnerung an das früher Bestandene wieder auf. Man beschloss, dem Volke Anteil an der Staatsgewalt einzuräumen und Landesausschüsse nach Bern zu berufen, zur Bearbeitung einer neuen Verfassung; es war aber zu spät, das Geschick des Staates konnte nicht mehr aufgehalten werden.

B. In der Geschichte von Zürich finden wir ein ähnliches Befragen des Landvolkes seitens des grossen, allmächtigen Stadtrates. Es ist verhältnismässig kurze Zeit in Gebrauch gewesen und wurde schon im 15. Jahrhundert ausgeübt. Zum ersten Male wurde es urkundlich als ein Recht in der Landschaft in dem Kappeler Brief vom 9. Dezember 1531 anerkannt: „Und ob Wir mit etwas Artikeln oder grossen ehhaften Beschwerden gegen Jemand beladen wärent, dass Wir gedächtint in Unserm Erlyden, auch Stadt und Land nit tragenlich zu syn, dass Wir unsere biderben Lüt uff dem Land darum beratsamen und es Ihnen anzeigen sollent.“ Dieses „Berichten der Landschaft“ geschah in der Weise, dass der Rat Abgeordnete in die Gemeinden schickte, welche von der Lage der Sache und der Ansicht des Rates Kenntnis gaben und ihre Antworten einholten. Während in Bern die Abstimmung der Ämter für das Zustandekommen des Beschlusses wichtig war, wurde in Zürich eine blosse Bekräftigung für die grossen auswärtigen und inneren Angelegenheiten verlangt. Die Antworten waren oft länger begründet und zeugen von dem

gesunden Verstande des Volkes. So stimmt es über das Bündnis mit Frankreich, die Fragen der Reformation; verbot die Fremdendienste und lehnte die Jahrgelder des französischen Königs ab, was mehreren vornehmen Ratsherren unangenehm gewesen sein mag.

Am Anfange des 17. Jahrhunderts verschwand auch hier das Referendum, und spätere Andeutungen wurden als Verrat bestraft.

„Wie leicht, sagt Bluntschli — in seiner Staats- und Rechtsgeschichte — und wie wohlthätig hätte sich dies Recht in organische Verbindung mit der Verfassung bringen, wie manches andere heilsame Institut sich daran knüpfen lassen. Aber die Kräfte schienen durch die Anstrengung der Reformation erschöpft, der gute Willen durch Mühen und Sorgen und auch mancherlei bittere Erfahrungen abgestumpft; infolge äusseren sowohl als inneren Unglücks, durch Krieg und Pest traten vor der leiblichen Not die Bedürfnisse des Geistes in den Hintergrund. Nicht nur wurde das Begonnene nicht fortgeführt und erweitert, selbst jenes Recht geriet wieder in Vergessenheit.“ [1])

Kapitel IV.

Der Conseil général in Genf.

Die Ausbildung der Volksrechte in Genf ist deshalb von Bedeutung, weil sie später in der Litteratur eine bedeutende Rolle gespielt haben. Als Rousseau im Contrat social den Kampf gegen das Repräsentativsystem unternahm, waren ihm die bestehenden Einrichtungen seiner Vaterstadt ein Vorbild, das ihn zu der irrtümlichen Meinung führte, die Begründung der Demokratie in grösseren Staatswesen für unmöglich zu halten.

1) Dass es mit der Demokratie damals in Zürich nicht weit her war, zeigt folgende Anrede der Bürgerschaft an den Rat: „Gnädiger Herr Bürgermeister! Hochgeachtete, Wohledelgeborne, Wohledelgestrenge, Veste, Ehren- und Notveste, Fromme, Vornehme, Vorsichtige, Hoch- und Wohlweise, Insonders hochgeehrte, Grossgünstige, Gnädige, liebe Herren und Väter!

Die Geschichte der Republik Genf weist einen stetigen Kampf der Bürger gegen den geistlichen und weltlichen Oberherrn auf: den Bischof und den Herzog von Savoyen. Mit Mühe und Not erringen sie sich Rechte, und nachdem es ihnen gelungen sein wird, unabhängig zu sein, wird eine demokratische Verfassung ihr ursprüngliches Grundgesetz sein.

Aus dem Jahre 1364 wissen wir, dass die Bürger sich im Anfange des Jahres versammelten und auf die Dauer eines Jahres vier Syndics ernannten, welche Träger der Regierungsgewalt waren. Diese hatten dem Bischof gegenüber die Interessen der Gemeinde zu vertreten, auch Vollbürger zu ernennen und das Bürgerrecht den Unwürdigen zu entziehen. Die Vollbürger genossen Vorrechte, die dem Fremden versagt waren; so durften sie nur von Mitbürgern gerichtet werden. Seit dem Jahre 1388 versammelte sich der conseil général zweimal im Jahr, und den vier Syndics wurde ein Rat von zwanzig Mitgliedern zur Seite gestellt. Als 1457 die Unternehmungen des Herzogs von Savoyen gegen Genf immer frecher wurden, wurde ein Rat, bestehend aus 50 Mitgliedern, ernannt, dem alle Rechte des conseil géuéral zukamen: er wählte die Syndics und fasste Beschlüsse; alle seine Entwürfe bedurften aber der Annahme durch die Bürgerversammlung, um zu Gesetzen werden zu können. Aus diesem Rate der 50 (später 60) ging der Rat der 200 hervor, der später eine wichtige Rolle spielen sollte.

Die Reformation, welche um die Mitte des 16. Jahrhunderts in Genf eingeführt wurde, hatte die bedeutendsten Folgen: die durch Calvins Einfluss eingesetzte aristokratische Regierung verminderte die Rechte der Bürgerversammlung; diese behielt nur das Recht der Wahlen; die wichtigeren Beschlüsse, welche alle vom kleinen Rate vorgeschlagen wurden, fasste der Rat der 200. Erst im Jahre 1603 wurde jedem Mitglied des Rates der 200 ein Initiativrecht zugesprochen, indem in jeder Sitzung das vorgeschlagen werden durfte, was dem allgemeinen Wohle nützlich war. Nur wenige Familien waren zu den öffentlichen Ämtern zugelassen und diese Aristokratie schlug so feste Wurzeln, dass sie allgemein als die allein berechtigte Staatsform galt.

Erst mit dem Anfange des 18. Jahrhunderts begann eine heftige demokratische Reaktion und viele Jahrzehnte hindurch war der Kampf ein hartnäckiger, ja ein blutiger; nicht nur beanspruchte man die Wiedereinsetzung des conseil général mit seinen früheren Befugnissen, d. h. Beratung der Gesetze und der Verfassung, sondern es wurden auch geheimes Stimmrecht und Volksinitiative verlangt. Es wurde vereinbart, dass der conseil général alle fünf Jahre zusammen zu berufen sei, und dass kein Gesetz verbindlich sei, welches nicht von ihm angenommen worden sei (1707).

Als aber im Jahre 1738 die Wirren aufs heftigste wieder begannen, vermittelten Frankreich Bern und Zürich, um in der erschütterten Stadt Ruhe und Ordnung herzustellen. Die unter dem Einflusse dieser drei Staaten zu Stande gekommene Verfassung räumte zwar der Bürgerversammlung völliges gesetzgeberisches Recht ein, aber die Initiative der Gesetze blieb Sache der Behörden. Alle Angelegenheiten, welche an die allgemeinen Versammlungen gebracht wurden, sollten durch niemand als die Syndics, den Kleinen und Grossen Rat vorgetragen werden. Die Vollbürger (citoyens et bourgeois) hatten das Recht, dem Syndics oder dem Generalprokurator Vorstellungen zu machen (droit de représentation), und wenn ihnen nicht entsprochen würde, so sollte der conseil général die letzte Entscheidung darüber haben. Die Durchführung dieses Rechtes war der Anlass zu vielen Streitigkeiten: die Natifs und die Habitants — erstere die in Genf geborenen Nachkommen Eingewanderter, letztere fremde Niedergelassene — verlangten Gleichstellung mit Citoyens und Bourgeois und gaben sich mit der neuen Verfassung von 1768, welche ihren Ansprüchen nicht genügte, keineswegs zufrieden. Mit der französischen Revolution fingen die Unruhen wieder an: die Versammlung der Bürger erklärt sich für souverän und nach der Verfassung vom 5. Februar 1794 war sie allein zuständig, Gesetze anzunehmen, zu verwerfen oder zu interpretieren (Art. 26. 29). Das Petitionsrecht war vernichtet; der Rat allein war berechtigt, Gesetzentwürfe vorzulegen.

Erst nach der Verfassungsänderung vom 6. Oktober 1796 erscheint das Initiativrecht als ein Volksrecht; zu Verfassungsänderungen steht es allein den Bürgern (1000 oder mehr) zu; für gesetz-

geberische Thätigkeit delegieren die Bürger ihr Initiativrecht der Behörde; sie besitzen jedoch ein Petitions- und Beschwerderecht, und jede auf Abänderung oder Erlass eines Gesetzes eingereichte Petition muss, wenn sie von 700 Bürgern unterstützt wird, der Volksversammlung zur Entscheidung vorgelegt werden.

In der Folge wurden diese Rechte erheblich beschränkt und Genf wurde der französischen Republik einverleibt. Nach dem Wiener Kongress ist Genf endlich als 22. Kanton in die Eidgenossenschaft eingetreten.

Kapitel V.

Die französische Revolution und die schweizerische Volksgesetzgebung.

§ 1. Die Volksgesetzgebung in der Revolution.

Der Gedanke der Volkssouveränität hatte sich durch die Jahrhunderte hindurch kräftiger erhalten, als man anzunehmen gewöhnlich geneigt ist; nur wusste man die Form, welche der Volkswille sich einzig geben könne, nicht zu bestimmen.

John Locke ist der erste, der die englische Verfassung als die beste bezeichnet, weil hier die Macht des Staates beim Volke liegt; die vom Volke ausgehende gesetzgebende Gewalt ist die höchste, die souveräne Gewalt, die Vollziehung ist unter die Gesetzgebung gestellt.

In dem Buche De l'esprit des lois behauptet Montesquieu, dass die Gesetzgebung nur durch Repräsentanten geübt werden soll; diese werden blos von den Besitzenden ernannt, das niedrige Volk darf sich an der Wahl nicht beteiligen. Die Vollziehung soll als selbständiges Organ von der Gesetzgebung geschieden werden.

Die Ideen Rousseaus, die direkte Volksgesetzgebung betreffend, haben bis auf den heutigen Tag einen grossen Einfluss ausgeübt, denn durch Schlussfolgerungen aus dem proklamierten Dogma der Volkssouveränität verfiel man in Frankreich auf Formen, welche mit

dem Referendum und der Initiative, wie sie jetzt in der Schweiz bestehen, die grösste Ähnlichkeit darbieten. Im Jahre 1762 erschien das Buch Rousseaus: Du contrat social. Bewusster als alle anderen, hat hier Rousseau den Kampf gegen das System jeglicher Repräsentation geführt. „Sobald sich ein Volk Repräsentanten giebt, so ist es nicht mehr frei, es ist nicht mehr."

Die Quelle aller staatlichen Anordnungen liegt in dem Volkswillen; dieser ist unvertretbar und entsteht dadurch, dass alle volontés individuelles sich durch Vertrag zu einer volonté générale zusammen schmelzen. Vereinzelte Willen finden keinen Ausdruck, die Herrschaft der Majorität ist unbeschränkt. Da der Souverän (das Volk) ein Sammelwesen ist, kann er infolge dessen nur durch sich selbst repräsentiert werden. Jedes Gesetz, welches das Volk nicht in Person ratifiziert hat, ist nichtig, es ist das kein Gesetz. Die Regierung ist ein blosses Organ des Volkes, sie gehorcht ihm, wie der Arm vom Geiste gelenkt wird.

Rousseau erklärt die Einführung der reinen Demokratie mit den Volksrechten für unmöglich. Sein Ideal wäre eine Versammlung des gesamten Volkes, in welcher die Gesetze gemacht und verändert werden würden, wie bei den Griechen, wo das Volk, ein mildes Klima bewohnend, immer auf dem Platze zusammenkam und sich der Politik ergab, während Sklaven die Arbeit verrichteten. Da aber die jetzigen Staaten grösser sind und meistens in einem härteren Klima sich befinden, so können dieselben Rechte nicht bewahrt werden, da dieselben Vorteile nicht bestehen. Er war so sehr davon überzeugt, dass die Freiheit nur in kleineren Gemeinwesen bestehen könne, dass er gar nicht an die Einführung der direkten Volksgesetzgebung in den grossen Gemeinwesen gedacht hat. Rousseau hat die Volksrechtsformen der schweizerischen Staatswesen offenbar nur dürftig gekannt. Denn sowohl die kleineren Landsgemeindekantone, als auch die Staatenverbindungen, in welchen der allgemeine Wille durch föderalistisches Referendum zur Geltung kam, schliessen eine Repräsentation aus, da nur der Volkswille zum Ausdruck gelangen konnte. Der Genfer Philosoph hat seine Beispiele aus der Geschichte des Altertums und seiner Vaterstadt geholt und konnte daher nicht ermitteln, wie „sich in der Ausübung der Volksrechte auf weitem Gebiete das föderale

Prinzip durch das individuelle ersetzen lasse, welch' letzteres natürlich auf dem beschränkten Raum von Athen, Rom und Genf ohne grosse Schwierigkeit hatte walten können.“ [1])

In dem von Condorcet ausgearbeiteten Verfassungsentwurfe (Februar 1793) wurde dem Volke ein Recht der Zensur eingeräumt gegenüber solchen Gesetzen, welche im Widerspruche mit dem Willen des Volkes erlassen würden. Dieser Entwurf wurde in demselben Jahre durch eine Verfassung ersetzt, in welcher ein Recht der Reklamation (das moderne Veto) dem Volke zugesprochen wurde:

Art. 115. — Si dans la moitié des départements plus un, le dixième des assemblées primaires de chacun d'eux, régulièrement formées, demande la revision de l'acte constitutionnel, ou le changement de quelques uns de ses articles, le corps législatif est tenu de convoquer toutes les assemblées primaires de la république, pour savoir s'il y a lieu à une convention nationale.

Diese Verfassung wurde dem Volke zur Annahme vorgelegt — dies ist die erste individuelle Zählung der Stimmen auf grossem Gebiete; das Resultat, welches am 9. August kund gegeben wurde, lautete auf Genehmigung mit 1801918 Ja gegen 11610 Nein.[2])

Das Schicksal der Verfassung vom 9. August ist bekannt: sie ist nie ins Leben getreten. Sie wartete zwei Monate auf ihre organischen Gesetze. Am 10. Oktober erschien ein Dekret, in welchem „le gouvernement révolutionnaire jusqu'à la paix“ erklärt wurde.

Die Lehre vom souveränen Volkswillen wird während der ganzen Revolutionszeit am konsequentesten in der Direktorialverfassung vom 5. Fructidor des Jahres III. ausgeführt, hier heisst es:

Art. 1er § 17. — La souveraineté réside essentiellement dans l'universalité des citoyens.

§ 18. — Nul individu, nulle réunion partielle de citoyens, ne peut s'attribuer la souveraineté.

§ 20. — Chaque citoyen a un droit égal de concourir immédiatement ou médiatement, à la formation de la loi, à la nomination des représentants du peuple et des fonctionnaires publics.

1) Curti, op. cit. pag. 69.

2) In seinem Buche: La révolution III. Le gouvernement révolutionnaire Paris 1885. pag. 11—16 zeigt Taine mit unwiderlegbaren Beweisen, dass diese Volksabstimmung keine freie gewesen ist.

Diese Verfassung, die von Gracchus Baboeuf entworfen wurde, enthält Referendum und Initiative in ihrer modernen Gestalt. Neben der Deputierten-Kammer und dem Senat wird ein corps des conservateurs de la volonté nationale aufgestellt. Diese hatten zu wachen, dass in den Räten der Wille des Volkes geachtet werde.

Die Gesetze entstehen auf zwei Weisen: im ersten Falle musste jedes Gesetz von der gesetzgebenden Behörde an die Bürgerversammlungen mit Motiven begleitet, geschickt und ihr zur Abstimmung unterbreitet werden, was dem Referendum entspricht; im zweiten Falle konnte jede Gemeinde „proposer une loi nouvelle ou l'abrogation d'une loi ancienne.“ Wenn die Mehrheit der Bürgen denselben Vorschlag machte, musste die Legislative auf Ansuchen des Corps des conservateurs das verlangte Gesetz ausarbeiten und einer Volksabstimmung unterstellen. Damit haben wir das Volksinitiativrecht.

Es ist nicht anzunehmen, dass die französischen Revolutionnaire das Anzugsrecht in den Landsgemeinden, oder das föderative Referendum gekannt haben; wahrscheinlicher ist es, dass sie den Weg zu der modernen Volksgesetzgebung in einem grossen Staatswen gefunden haben, während es Rousseau missglückt war.

§ 2. Das schweizerische Verfassungs-Referendum.

Während durch das Mittelalter hindurch die germanischen Institutionen in den Gemeinden der Alpen fortbestanden haben, so ist in der französischen Revolution eine zweite Quelle der heutigen schweizerischen Demokratie zu finden. Ihre Prinzipien haben gleich Geltung in den grösseren Kantonen gefunden unter Völkerschaften, die durch die Reformation schon lange geneigt gewesen waren sie anzunehmen.

Nach der bewaffneten Intervention der Franzosen im Jahre 1798 wurde die Schweiz als ein unteilbarer Staat erklärt, dessen Souveränität auf der Gesamtheit der Bürger beruhte; die aristokratischen Vorrechte und Ungleichheiten wurden theoretisch abgeschafft, und durch die erste helvetische Verfassung vom Jahre VI. wurde eine reine Repräsentativ-Demokratie eingeführt, was auf schweizerischem Boden etwas ganz neues war. Mit Recht meint Blumer: „Man kann sich in der That im Verfassungsleben eines Volkes kaum

einen grösseren Sprung denken, als den die Schweiz am 12. April 1798 machte! Den Boden des historischen mit dem des philosophischen oder sogenannten Naturrechts vertauschend, ging sie von der äussersten Zersplitterung in zahllose Gebiete, die ihre eigentümlichen Einrichtungen hatten, zum straffen Einheitsstaate über nach dem Zuschnitte der französischen Musterrepublik, von der Herrschaft der souveränen Räte in den Städten und der Landsgemeinden in den „altgefreiten Popularständen“ zu einer allgemeinen, auf den abstrakten Ideen der Freiheit, Gleichheit und Volkssouveränität beruhenden Repräsentativdemokratie.“ Je 100 Bürger, die das 20. Jahr zurückgelegt hätten, sollten einen Wahlmann ernennen; von diesen Wahlmännern wurden Gericht, gesetzgebende und Verwaltungskammer ernannt. Die Souveränität des Volkes kam ausserdem nur noch durch die Annahme der Staatsverfassung zum Ausdruck. Da von vielen Teilen des Landes die alten historischen Rechte zurückgefordert wurden, fing Bonaparte an, sich in die schweizerische Politik einzumischen. Im Jahre 1801 übergiebt der erste Konsul das Projekt de la Malmaison, welches der Souveränität der Kantone einige Zugeständnisse machte. Dieser Entwurf wurde nicht angenommen, und durch die zweite helvetische Verfassung vom Jahre 1802 ersetzt. Diese Verfassung ist die erste, über welche das schweizerische Volk abgestimmt hat. Dadurch ist das Verfassungs-Referendum zehn Jahre später als in Frankreich in die Schweiz eingeführt worden. Die Stimmabgabe erfolgte auf öffentlichen Registern; es stellte sich eine Majorität von 20000 Stimmen für die Verwerfung; die 167172 aber, die sich der Stimmabgabe enthalten hatten, wurden als annehmende betrachtet; denn das Sprüchwort sagt: Qui ne dit mot consent; und das Gesetz, „ayant reçu l'assentiment de la grande majorité des citoyens habiles à voter en Helvétie“, wurde loi fondamentale de la république.[1])

Eine weitere Ausbildung der Volksrechtsformen brachte die neue Verfassung nicht; die Initiative und das Gesetzesreferendum, wie sie Baboeuf in Frankreich eingeführt, blieben vorläufig in den schweizerischen staatsrechtlichen Institutionen unbekannt.

1) Arrêté vom 2. Juli 1802.

Als aber von den dreissiger Jahren ab die schweizerische Demokratie einen Stein nach dem anderen zu ihrem dauernden Gebäude zu fügen anfing, hatte sie die Zeit zur Reife benützt und ging besonders ans Werk, die fruchtbaren Ideen der Revolution praktisch zu gestalten.

Kapitel VI.

Das Veto.

In Rom hatten die Plebejer das Recht erhalten, einen Mann (tribunus plebis) in den Senat zu schicken, der den Verhandlungen beiwohnte, ohne daran teil zu nehmen. Durch das blosse Wort Veto konnten alle Entscheide als nichtig von ihm erklärt werden; dieses Vorrecht wurde dann unter verschiedene Männer verteilt und bildete später den Hauptbestandteil der kaiserlichen Macht.

In der französischen Revolution wurde (Verfassung 1791) das Vetorecht dem Könige eingeräumt. Artikel 115 der jacobinischen Verfassung vom 9. August begründet ein Volksveto.

Als nach der Julirevolution in der Schweiz die aristokratischen Tendenzen in demokratische übergingen, wurde in manchem Kanton dem Volke das Recht zugesprochen, eine Volksabstimmung zum Zwecke der Verwerfung eines Erlasses der gesetzgebenden Behörde zu verlangen.

Der Kampf darum entspann sich zuerst im St. Gallischen Verfassungsrate im Jahre 1831, in dem die Konservativen behaupteten, dem Volke genüge die Wahl der Repräsentanten; es sei nicht fähig, die Gesetzgebung direkt auszuüben; die Agitation, welche vor jeder Abstimmung einige ehrgeizige Demagogen verursachen würden, wäre geeignet, das Land in beständiger politischer Bewegung zu halten. Dagegen erwiderten die Radikalen — sie hofften, dass diese Neuerung sie zur Majorität führen würde — in der republikanischen Staatsform müsse der Wille des Volkes massgebend sein, in der Wahl ihrer Vertreter finde die Volkssouveränität nicht genügenden Ausdruck.

Dem Volke hatte man eben die Fähigkeit zuerkannt, das Grundgesetz zu sanktionieren; warum sollten die weniger schwierigen, daraus abzuleitenden Gesetze seiner Abstimmung nicht unterbreitet werden?

Die Ansprüche der radikalen Partei unterlagen, die direkte Volksgesetzgebung mit obligatorischer Abstimmung kam damals nicht zu Stande. Aber durch einen Kompromiss zwischen beiden Parteien wurde die Einführung des Veto erreicht. Im Jahre 1831 bestimmte die neue Verfassung von St. Gallen, dass jedes Gesetz der Genehmigung des Volkes unterliegt. Das Recht der Genehmigung übte das Volk dadurch aus, dass es nach Erlassung eines Gesetzes die Anerkennung und Vollziehung desselben vermöge seiner souveränen Gewalt verweigern konnte.

Artikel 135 lautet: Das Recht der Genehmigung . . . . beschlägt namentlich die Gesetze über nachbezeichnete Gegenstände:

a) Alle Teile der bürgerlichen und peinlichen Gesetzgebung und einschlagende Staatsverträge;

b) allgemeine Abgabengesetze;

c) Gesetze über das Gemeinwesen;

d) Gesetze über das Militärwesen.

Sämtliche Gesetze treten 45 Tage nach ihrer Erlassung in Kraft, sofern nicht binnen dieser Frist die Anerkennung verweigert wird. Sobald 50 Bürger einer politischen Gemeinde die Abhaltung einer Gemeindeversammlung verlangen, muss diesem Begehren entsprochen werden, und es wird beraten, ob gegen das erlassene Gesetz Einwendung gemacht werden solle oder nicht. Wenn die Mehrheit der stimmberechtigten Bürger gegen das Gesetz stimmt, so fällt dasselbe dahin. Die Nichtstimmenden werden als Annehmende gezählt.

Dadurch war dem Volke der Vorzug des Veto gewährleistet, der anderswo dem Monarchen zukommt. Mehrere Kantone folgten diesem Beispiele nach, so Basel-Land[1]) (1832), Wallis (1839), Luzern und Schaffhausen (1841), Thurgau (1849). Ein Versuch, es in Zürich einzuführen (1842), scheiterte an dem Widerstand der Liberalen und Konservativen.

Seither ist überall die verwandte Form des Referendums eingeführt worden. Der Kanton St. Gallen, der das Veto in seiner Ver-

1) In Luzern betrug die Frist 50 Tage, in Basel-Land blos 15.

fassung von 1861 beibehalten hat, hat es 1875 gegen das fakultative Referendum vertauscht, sodass jetzt dieses Volksrecht der Geschichte angehört. Das Veto beschränkte sich auf einen viel kleineren Kreis von Gesetzen als das Referendum und war infolge dessen ein weit geringeres Volksrecht. Vom fakultativen Referendum unterscheidet es sich ferner dadurch, das hier die Volksabstimmung sich als negative Funktion äussert. Während das fakultative Referendum ein Begehren nach einer allgemeinen Abstimmung ist, war beim Veto die Verwerfung des Erlasses sogleich ausgesprochen.

Kapitel VII.

Vergleichung mit den Verfassungsverhältnissen in den Vereinigten Staaten Nordamerikas.

In der neuen Welt hat sich ein Bundesstaat gebildet, dessen staatsrechtliche Institutionen von Wichtigkeit für die europäische Schwesterrepublik geworden sind. Während in der Schweiz das Bestreben nach Unabhängigkeit aus politischen Gründen entstand, waren es in den englischen Kolonieen Nordamerikas religiöse Gründe, welche die Ansiedler zur Gründung selbständiger Gemeinden antrieben. Die Landsgemeinden der schweizerischen Kantone sind, wie wir gezeigt haben, germanischen Ursprungs. Ein Versuch, die amerikanische Demokratie auch auf diese Entstehung zurückzuführen, ist bis jetzt nicht gelungen. Man hat die Verwandtschaft der Volksversammlungen an den Ufern der Elbe und der Weser, wie sie im 5. Jahrhundert abgehalten wurden, mit den „townships“ nachweisen wollen; hat aber einen sehr bedeutenden Zeitraum ausser Acht lassen müssen, um diese Behauptung glücklich beweisen zu können. Die Angelsachsen, welche sich unter freiem Himmel versammelten und die Beamten ernannten, wurden von den Normannen unterdrückt, und bis zur Zeit des agreement of the people der Soldaten Cromwells war von souveränen Rechten des Volkes keine Rede mehr. Dieses agreement wurde mitten

in der Revolution vor das Parlament gebracht, um nach seiner Genehmigung dem Volke unterbreitet zu werden. Demgemäss sollte ein Gesetz zu Stande kommen, welches die Rechte des Parlaments beeinträchtigte, über ihm stand und kategorisch ausdrückte, welche Rechte die Nation sich vorbehielt (1647).

Einige Jahre vor diesem demokratischen Entwurf kam in Amerika ebenfalls unter religiösem Einfluss ein von den sogenannten Pilgrim fathers gemachtes Grundgesetz zu Stande. Die Verfassungen der englischen Kolonieen Amerikas sind die ersten, welche in der Geschichte des modernen öffentlichen Rechtes vorkommen, und deshalb ist es wichtig, ihren Ursprung kennen zu lernen. Nach dem plantation covenant [1]) (1639) von Connecticut wurden politische Gemeinden organisiert, die einen ausgeprägten demokratischen Charakter besassen; die jährlich stattfindende Wahl der Obrigkeit kommt dem Volke zu, weil im Volke selbst jedes Prinzip der Gewalt zu suchen ist. Die Versammlung der Bürger ist souverän, die Gemeinden sind autonom.

In einem anderen Teile Amerikas, in Rhode-Island, beschliesst 1641 die Versammlung der Ansiedler folgendes: einstimmig wird erklärt, dass die Regierungsform eine Demokratie oder Volksregierung ist. Das Recht, Gesetze zu machen, denen die Bürger unterworfen sein werden, gehört der Versammlung der Bürger, welche regelmässig zusammentritt. Diese hat ebenfalls die leitende Behörde zu wählen, welche darauf wachen muss, dass alle Menschen ohne Unterschied den Gesetzen gehorchen. Diese Urkunden sind von der englischen Krone bestätigt worden und haben ununterbrochen fortbestanden bis 1818 resp. 1848.

Die Verfassung von Massachusetts Bay (die wichtigste der Kolonieen von Neuengland) sollte durch ihren demokratischen Inhalt die bedeutendste Rolle in der amerikanischen Revolution spielen. Das Ziel des Staates ist, den Einzelnen volle Sicherheit und Genuss ihrer natürlichen Rechte zu verschaffen. Jedesmal, wenn dies nicht geschieht, hat das Volk volles Recht, die Regierung zu verbessern und jeden Beschluss zu fassen, der zum Heile, zum Wohlergehen und

1) Borgeaud, op. cit. pag. 13.

zum Glücke des Staates notwendig ist. Es ist die Pflicht des Volkes, die Gesetze zu machen, die Verfassung herzustellen, auf dass alle im Gesetze Schutz und Hilfe finden können.

Diese Verfassung wurde dem Volke in den „townmeetings“ zur Abstimmung unterbreitet und mit Majorität angenommen.

In Neuengland herrschte also vor der declaration of rights die reine Demokratie; diese wurde nur durch das Oberaufsichtsrecht der Krone beschränkt.

Am 4. Juli 1776 sprachen sich die 13 Kolonieen vom Mutterlande los und die republikanische Staatsform ergab sich ganz von selbst aus dem Wegfallen der monarchischen Spitze. Das ganze amerikanische Staatsgebäude ist auf dem Prinzipe erbaut worden, dass das Volk allein dazu berechtigt ist, den zukünftigen Regierungen diese oder jene neuen Grundzüge zu geben, die für das Wohl des Vaterlandes am geeignetsten sind. Zum ersten Male hat sich in einem grossen modernen Staate der aus altem Recht herstammende Spruch bewährt: Lex est quod populus iubet atque constituit.

Über die Verfassungsänderungen spricht sich Art. 5 aus: Der Kongress soll zu jeder Zeit, wenn es $^2/_3$ beider Häuser für nötig erachten, Verbesserungen und Zusätze zu dieser Konstitution vorschlagen, oder er soll auf Gesuch der Gesetzgebung von $^2/_3$ der einzelnen Staaten einen Konvent zum Vorschlag von Verbesserungen berufen . . . . .

Wir sehen, dass die Vornahme der Revision sehr erschwert ist, und man kann sich über den Konservatismus der amerikanischen Verfassung nicht verwundern. Das Amendement über Abschaffung der Sklaverei hat den furchtbarsten Bürgerkrieg heraufbeschworen! Bis auf den heutigen Tag sind die wenigen Änderungen auf dem Wege der Gesetzgebung getroffen worden. Eine permanente Volksinitiative, wie in der schweizerischen Eidgenossenschaft, existiert in den Vereinigten Staaten nicht; in einigen Staaten aber werden die Bürger periodisch über die Zweckmässigkeit einer Verfassungsänderung gefragt (New-York, Ohio, New-Hampshire etc.). Die totale Revision wird einem Verfassungsrate anvertraut. Dieser kann das Grundgesetz materiell und formell total umgestalten, und sein Werk erhält erst durch die Zustimmung der Mehrheit der Aktiv-Bürger

bindende Kraft. Wir können hier auf die vielen Eventualitäten nicht eingehen; denn in jedem Einzelstaat sind die Bedingungen zur Revision andere.

Die Partialrevision wird durch den gesetzgebenden Körper besorgt; er besitzt auch die Initiative dazu, doch sind auch hier Einschränkungen vorhanden: in New-Jersey und Pennsylvanien darf die Legislatur nur je im fünften, in Tennessee nur je im sechsten Jahre eine Partialrevision unternehmen. In vielen Staaten (Louisiana, Ohio, Oregon etc.) besteht seit 1838 die Vorschrift, dass, wenn mehrere Amendements vorgelegt werden, die Bürger über jedes besonders abzustimmen haben. In Illinois darf ein revidierter Artikel erst nach vier Jahren wieder revidiert werden. Die Majorität zur Annahme der revidierten Verfassung ist beinahe überall die der an der Abstimmung beteiligten Bürger; in Rhode-Island sind jedoch $^3/_5$ der Stimmenden zur Annahme notwendig; in Indiana und Oregon muss eine Mehrheit der Wahlberechtigten überhaupt vorhanden sein.

Zu diesen conservativ republikanischen Einrichtungen steht die bedeutende Leichtigkeit, mit der in der Schweiz das Revisionswerk gemacht werden kann, in schroffem Gegensatz. Beschränkungen finden sich im schweizerischen Grundgesetze nicht, und so ist die Umgestaltung desselben eine gar leichte. Eine ausgezeichnete Einrichtung ist die Befugnis der amerikanischen Gerichte, Competenzüberschreitungen der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt zurückzuweisen; verfassungswidrige Gesetze und Verordnungen werden von ihnen im einzelnen Rechtsfalle einfach als nichtig behandelt (nicht kassiert!). Der Richter kann nicht von amtswegen über die Verfassungsmässigkeit des Gesetzes sich aussprechen: es muss ein Rechtsstreit vorhanden sein; dann hat das Gericht, welches als Beschützer der verfassungsmässigen Rechte der einzelnen Bürger gilt, das Verhältnis der Gesetzgebung zur Verfassung des Staates zu prüfen. Der Richter besitzt also grosse politische Rechte; seine Urteile werden nicht den Gesetzen gemäss, sondern auf Grund der Verfassung gefällt; es ist ihnen gestattet, verfassungswidrige Gesetze nicht anzuwenden. Der Congress gewährleistet die Rechte der Bürger nicht, dazu sind die Gerichtshöfe da.

In der Schweiz hatte das im Jahre 1848 eingeführte Bundesgericht sich mit der Garantie der verfassungsmässigen Rechte der Bürger nicht zu befassen. Dieses Gebiet wurde der allmächtigen Bundesversammlung, also einer politischen Behörde, die nach Konvenienzrücksichten entscheidet, zugewiesen. Die Verfassung von 1874 bestimmt, dass das Bundesgericht Beschwerden zu beurteilen habe, in welchen eine Verletzung der Rechte, welche durch die Bundesverfassung und die in Ausführung derselben erlassenen Bundesgesetze oder durch die Kantonalverfassungen gewährleistet sind, geltend gemacht wird. Dem Bundesrat und in zweiter Instanz der Bundesversammlung ist alles das zu übertragen, was vorwiegend politischer und administrativer Natur ist; dem Bundesgericht hingegen diejenigen Gebiete, auf welchen das Staatsrecht sich mit dem Privat- oder Strafrecht berührt, oder wo sonst rechtliche Momente vorzugsweise den Ausschlag geben. Infolge der vom Bunde übernommenen Garantie der kantonalen Verfassungen, steht den Bundesbehörden der letzte und endgiltige Entscheid über ihre Auslegung zu; die Interpretation der obersten kantonalen Behörde ist dabei stets von grossem Gewichte; die kantonalen Verfassungen schweigen sämtlich über die eventuelle Weigerung des Richters, ein verfassungswidriges Gesetz anzuwenden.

Die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze und allgemein verbindlichen Beschlüsse, sowie die von ihr genehmigten Staatsverträge sind für das Bundesgericht massgebend (Art. 113). Der Richter hat also nicht zu entscheiden, ob die Bestimmungen eines Gesetzes oder Vertrages innerhalb des Rahmens der Verfassung sich halten, oder darüber hinausgehen; darüber entscheidet die gesetzgebende Behörde selbst. Der Richter kann sich nur erkundigen, ob das Gesetz in einer verfassungsmässigen Form erlassen wurde. Das Bundesgericht kann, wenn innerhalb 60 Tagen seit Erlass des Gesetzes Rekurs erhoben wird, das Gesetz dann kassieren, oder, falls es sich um die Anwendbarkeit eines alten Gesetzes handelt, dessen Nichtanwendbarkeit im einzelnen Falle aussprechen.

Der Bundesrat und die Bundesversammlung besitzen die Befugnis, Gesetze von amtswegen zu kassieren, die denjenigen Bestimmungen der Bundes- oder einer Kantonalverfassung widersprechen, welche im Interesse der staatsrechtlichen Ordnung getroffen sind.

Das richterliche Prüfungsrecht, wie es Amerika hat, besteht also nicht in der Schweiz.

Kapitel VIII.

Das Volk und die Verfassung.

§ 1. Die Bundesverfassung von 1848.

Durch den Bundesvertrag von 1815 schlossen die 22 souveränen Kantone einen lockeren Staatenbund; erst durch die Bundesverfassung von 1848 ist die Schweiz zu einem wirklichen Bundesstaat fortgeschritten.

Als nach der französischen Revolution von 1830 die meisten Kantonalverfassungen in liberalem Sinne geändert wurden, ward eine Bundesrevision als ein dringendes Bedürfnis empfunden. Ein Entwurf wurde von Professor Rossi ausgearbeitet, nach welchem die Revision der Bundesurkunde nach sechs Jahren sollte stattfinden dürfen; dagegen sollte eine Totalrevision nur von acht Kantonen beantragt und von vierzehn beschlossen werden. Dieser Entwurf wurde den grossen Räten der Kantone zur Abstimmung unterbreitet; in Solothurn verwarf ihn das Volk mit grosser Mehrheit, ebenso in Luzern. Das Gewicht letzterer Abstimmung war um so grösser, als damals Luzern Vorort war, und sein annehmendes Votum nötig gewesen wäre, um die Majorität der Kantone auszumachen. (Die Kantone hatten gleiches Stimmrecht, gleichgiltig, ob sie viele oder wenig Bürger besassen.)

Dieser Verfassungsentwurf erlitt Schiffbruch. Ein Bürgerkrieg und der Einfluss der französischen Februarrevolution sollten eine neue revisorische Bewegung bewirken, die diesmal mit Erfolg gekrönt wurde.

Ohne die Competenzen scharf zu scheiden, bemühte sich die Verfassung von 1848, die Souveränität zwischen Bund und Kantonen zu verteilen:

Artikel 3: „Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind [1]).

Damals glaubte man, dass die Teilbarkeit der Souveränität zwischen den Einzelstaaten und dem Bunde das Wesen des Bundesstaates sei [2]); thatsächlich aber war die Souveränität des Schweizervolkes überwiegend.

Nach amerikanischem Muster wurde das Zweikammersystem eingeführt: der Nationalrat besteht aus Vertretern des Volkes (ein Vertreter für je 20000 Seelen); der Ständerat besteht aus 44 Abgeordneten der 22 Kantone, welche ohne Instruktionen stimmen. Beide Räte, zur Bundesversammlung vereinigt, ernennen den hohen Bundesrat auf drei Jahre und das Bundesgericht.

Was die Volksgesetzgebung anbetrifft, so sind hier massgebend:

Art. 111: Die Bundesverfassung kann jeder Zeit revidiert werden.

Art. 112: Die Revision geschieht auf dem Wege der Bundesgesetzgebung.

Art. 113: Wenn eine Abteilung der Bundesversammlung die Revision beschliesst und die andere nicht zustimmt, oder wenn 50000 stimmberechtigte Schweizerbürger die Revision der Bundesverfassung verlangen, so muss im einen wie im andern Falle die Frage, ob eine Revision stattfinden soll oder nicht, dem schweizerischen Volke zur Abstimmung vorgelegt werden. Sofern in einem dieser Fälle die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger über diese Frage sich bejahend ausspricht, so sind beide Räte neu zu wählen und die Revision zur Hand zu nehmen.

Art. 114: Die revidierte Bundesverfassung tritt in Kraft, wenn sie von der Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger und von der Mehrheit der Kantone angenommen ist.

---

1) Ähnlich das Amendement X der Unionsverfassung: The powers not delegated to the United states by the constitution nore prohibited by it to the states, are reserved to the states respectively or to the people.

2) Seither ist diese Theorie widerlegt worden; so behaupten Gareis, Jellinek, Laband, Georg Meyer u. a. der Waitz'schen Ansicht entgegen, dass im Bundesstaat nur der Bund souverän ist. Vergl. hierüber Borel: Étude sur la souveraineté de l'Etat fédératif. Bern 1886. S. 74.

Die Initiative der Revision kommt sowohl dem Volke, als auch den eidgenössischen Räten zu; die geänderte Verfassung muss durch die Mehrheit der stimmenden Bürger und der Kantone angenommen werden. Dadurch war dem Prinzipe der Souveränität der Gliedstaaten Genüge geleistet. Zum ersten Male erscheint hier die Majorität der stimmenden Bürger; bis jetzt waren die nichtstimmenden, aber doch stimmfähigen Bürger immer zu den annehmenden gezählt worden.

Art. 111 macht keinen Unterschied zwischen partieller und totaler Revision. Wohl hatte die Gesandtschaft von Basel-Stadt den Artikel folgendermassen amendiert: „Die Bundesverfassung kann jederzeit ganz oder teilweise revidiert werden.“ Dieser Antrag wurde aber nicht angenommen. Darüber entstanden vielfach Auseinandersetzungen über die mögliche Interpretation des betreffenden Artikels, obgleich im Protokoll ausdrücklich erklärt worden war, dieser Antrag sei beseitigt worden, weil die Mehrheit der Ansicht sei, dass eine blos teilweise Revision des Bundesvertrages ebenso gut und zu jeder Zeit unter den nämlichen Bedingungen vorgenommen werden könne, wie eine Totalrevision [1]). (Abschied der ordentlichen eidgen. Tagsatzung vom Jahre 1847. IV. 158.) Erst im Jahre 1891 ist die Frage endgiltig gelöst worden.

Bezüglich des Artikel 112 ist vielfach die falsche Ansicht vertreten worden, dass das öffentliche Bundesrecht das Gesetzgebungsrecht dem Verfassungsrecht gleichstellt. Dieser Artikel hat vielmehr die Bedeutung, dass, falls eine Bundesrevision stattfindet, die Möglichkeit eines Verfassungsrates ausgeschlossen bleibt, und es wird auf dieselbe Weise verfahren, wie bei der Bundesgesetzgebung: Der Entwurf muss von beiden Räten gesondert verhandelt werden. Wenn diese über die Notwendigkeit der Revision einverstanden sind, so unterliegt es keinem Zweifel, dass sie die Arbeit beginnen und durchführen können. Falls Meinungsverschiedenheit in der Bundesversammlung herrscht, so wird sie aufgelöst; ebenso, wenn die Revision durch Volksinitiative verlangt wird. Die Zahl von 50000 Unterschriften entsprach damals ungefähr dem achten Teil der Wählerschaft; es war

1) Vergl. die Stellung des Bundesrates zur partiellen Revision vom Jahre 1880. cap. XIII.



also eine nicht unbeträchtliche Kundgebung des öffentlichen Willens notwendig, um eine Revision zu verlangen.

Da das schweizerische Volk erst durch diese Verfassung als solches entstand, wurde sie ihm nicht zur Abstimmung unterbreitet; die Kantone stimmten darüber ab; beinahe alle ordneten kantonale Volksabstimmungen an, und das Resultat galt als Standesstimme. Die Verfassung ist von $15\,^1/_2$ Kantonen angenommen und von $6\,^1/_2$ Kantonen verworfen worden.

Die eben besprochenen Artikel bezüglich der Revision sind in die Bundesverfassung von 1874 unverändert übergegangen (Art. 118 bis 121); nur wurden in Art. 114 (neu Art. 121) folgende zwei Zusätze aufgenommen: „Bei Ausmittlung der Mehrheit der Kantone wird die Stimme eines Halbkantons als halbe Stimme gezählt. Das Ergebnis der Volksabstimmung in jedem Kanton gilt als Standesstimme desselben.“

Der dritte Abschnitt der Bundesverfassung, der über die Revision handelt, ist seither durch die Volksabstimmung vom 5. Juli 1891 revidiert worden und wird später Gegenstand eingehender Erörterungen sein.

Hier sei noch bemerkt, dass in der Schweiz die Bundesverfassung dem Volke viel näher gelegt wird, als es in den Vereinigten Staaten der Fall ist. Dort wird die Bundesverfassung nur von den 44 gesetzgebenden Körperschaften der verschiedenen Staaten angenommen resp. verworfen; es ist also blos ein Faktor notwendig, nämlich die Majorität der Einzelstaaten; in der Schweiz müssen unbedingt zwei Faktoren, die Majorität der Kantone und die der stimmenden Bürger, vorhanden sein.

§ 2. Die kantonale Verfassungsinitiative.

Die kantonalen Verfassungen, welche nach dem Jahre 1830 in Kraft traten, erkannten nur den gesetzgebenden Behörden eine Initiative der Revision zu. Diese Behörden, sehr konservativ gesinnt, machten möglichst selten von diesem Recht Gebrauch. In einigen Kantonen (Aargau, Basel-Land und Schaffhausen) konnte eine gewisse Anzahl Bürger eine Vorabstimmung über die Notwendigkeit einer Revision durch Petition bewirken. In den übrigen Kantonen durfte

eine Revision allgemein nur in bestimmten Fristen stattfinden, was natürlich eine beschränkende Bestimmung war. Die Bundesverfassung von 1848 hat diese verschiedenen Bestimmungen durch ihre Art. 5 und 6 geregelt. Dem Bunde kommt es als eine verfassungsmässige Befugnis und Obliegenheit zu, den Kantonen ihre Verfassungen und den Bürgern ihre verfassungsmässigen Rechte zu gewährleisten, und die Kantone sind verpflichtet, für ihre Verfassungen die Gewährleistung des Bundes nachzusuchen. Der Bund übernimmt die verlangte Garantie; wenn die kantonale Verfassung gewissen Erfordernissen entspricht, so muss sie revidiert werden können, so bald die absolute Mehrheit der Bürger es verlangt. Eine kantonale Verfassung kann daher zu jeder Zeit revidiert werden, wenn die nötige Stimmenzahl vorhanden ist. Alle Kantone unterscheiden zwischen partieller und totaler Revision: eine Ausnahme hiervon macht Solothurn; dieser Stand kennt eine Partialrevision nicht.

Die Initiative kann auf zwei Weisen angeregt werden: entweder durch einen einzelnen Bürger — Einzelinitiative — oder durch eine bestimmte Anzahl — Kollektivinitiative.

A. Die Einzelinitiative.

Wir haben die Entstehung dieser Einzelinitiative (sowohl für Gesetze als auch für Verfassungsänderungen) im Anzugsrecht verschiedener Landsgemeindekantone betrachtet. In Glarus und Appenzell I.-Rh. kann jeder Stimmfähige einen ausgearbeiteten Entwurf anbringen; in den genannten Kantonen vermissen wir einen scharfen Unterschied zwischen Grundgesetz und gewöhnlichen Gesetzen; es gelten dieselben Bestimmungen für Anträge auf Abänderung der Verfassung wie für gesetzgeberische Eingaben.

Ein Kanton, dessen neue Verfassung viel Aufsehen erregte, Zürich, hat 1869 neben einer Kollektivinitiative auch eine Einzelinitiative eingeführt. Aber auch hier ist kein Unterschied gemacht worden zwischen Partialrevision und Erlass eines neuen Gesetzes.[1]) Die Totalrevision, welche auf dem Wege der Volksinitiative beschlossen

1) Auch Aargau, Luzern, Schaffhausen und Schwyz behandeln die partielle Verfassungsinitiative wie die Gesetzesinitiative.

wird, hat die Neuwahl des Kantonsrates zur Folge und die bezüglichen Vorschläge werden zweimal beraten. Zwischen beiden Beratungen soll eine Frist von zwei Monaten ablaufen.

Jeder Bürger kann dem Kantonsrat einen ausgearbeiteten Entwurf vorschlagen; falls er von $^1/_3$ der in der betreffenden Sitzung anwesenden Mitglieder des Kantonsrates oder von 5000 Stimmberechtigten unterstützt wird, muss er unverändert der Volksabstimmung unterbreitet werden. Dem Einzelnen, welcher dem Volke einen Vorschlag zur Abstimmung vorlegen will, stehen also zwei Wege offen.

Herr Stüssi, Verfasser einer ausgezeichneten Broschüre findet beide Mittel unzulänglich und wünscht eine vollständigere Ausbildung des Einzelinitiativbegehrens. Jeder Mann, der sein Recht ausüben will, soll seinen Entwurf dem Kantonsrat bringen. Eine Kommission wird mit dem Antragsteller die Eingabe prüfen und verbessern und, wenn derselbe sie aufrecht erhält oder die vorgeschlagenen Veränderungen annimmt, soll der Entwurf der Volksabstimmung unterbreitet werden. Wir hätten dann eine ideale Initiative, welche sowohl die Rechte des Individuums schützen, als auch eine Garantie gegen willkürliche Behandlung der gewöhnlichen Normen einer Verfassung sein würde; denn es ist klar, dass Unsinn ohne weiteres vom Kantonsrat würde zurückgewiesen werden; würden überhaupt viele unsinnige Vorschläge gemacht werden? Darüber meinte Bluntschli: „Ich bin überzeugt, dass in den unteren Klassen ganz schlichte und einfache Leute sehr viel und gewiss ebensoviel Einsicht in manche Lebensverhältnisse haben, wie sie im grossen Rat zu finden ist.“ Und Stüssi fügt hinzu: „Und wenn sogar zugegeben werden mag, dass auch etwa einmal ein unpassender Vorschlag eingebracht und hartnäckig festgehalten werden könnte, was für ein Schaden entstünde denn daraus? gar keiner; das Volk wird einfach verwerfen, und damit ist die Sache aus. Kann diese kleine Unbequemlichkeit, eine unpassende Vorlage verwerfen zu müssen, in Betracht kommen, gegenüber den ungemeinen Vorteilen der freien Initiative? Ist dies bei der jetzigen Einrichtung der Initiative ausgeschlossen? Sind nicht auch schon Vorlagen der Behörden als unpassend vom Volke zurückgewiesen worden? Hat deswegen jemand daran gedacht, den Behörden das Initiativrecht zu entziehen?“

B. Die Kollektivinitiative.

Bei weitem die grösste Anzahl der Kantone besitzt die Kollektivinitiative, d. h. die Initiative einer in der Verfassung bestimmten Anzahl Stimmberechtigter. Diese Zahl schwankt zwischen 50 (Uri) und 10 000 (St. Gallen). Die totale Revision wird durch einfache Anregung verlangt. Die Partialrevision ist ebenfalls in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes zulässig; sie kann auch von der gesetzgebenden Behörde vorgeschlagen werden; vom Volke selbst geht wohl selten die Revision aus: unzufriedene Parteiführer, missverstandene politische Persönlichkeiten verfassen den Wortlaut des Begehrens und, um die notwendige Anzahl Unterschriften zu Stande zu bringen, kommen alle Mittel in Anwendung: „Da wird die Parteidisziplin angerufen, um Widerstrebende herumzubringen; man macht den ganzen Einfluss der sozialen Stellung geltend, die Rücksichten der Freundschaft, der Kundsame müssen herhalten; Frauen werden in Anspruch genommen, um für ihre Männer, Söhne, um für den Vater zu unterschreiben. Man drängt und bestürmt den Unwilligen, bis er nachgibt, um Ruhe zu bekommen. Man erleichtert ihm die Sache, indem man nur sein ganzes oder halbes Einverständnis verlangt, um für ihn zu unterschreiben. In der Regel ist es gar nicht möglich, dem Unterschreibenden Zeit zu lassen, Vorschlag und Begründung zu prüfen. Man sagt ihm ungefähr, um was es sich handle; dass man es dabei mit der Wahrheit nicht immer ganz genau nehmen darf, gehört zur Agitation. Ist das eine richtige Gestaltung der Mitarbeit des Volkes an der Verbesserung der öffentlichen Zustände, wenn die Initiative monopolisiert wird zu Gunsten derjenigen, welche die nötige Zeit und die nötige Lust zu solcher Agitation haben? Liegt in einer solchen Agitation irgend ein Element für die Förderung politischer Bildung des Volkes?“

§ 3. Die kantonale Verfassungsabstimmung.

Die Verfassung, ob total oder partiell revidiert, muss dem Volke zur Abstimmung vorgelegt und von demselben angenommen werden, damit sie in Kraft tritt. Sie darf nichts den Vorschriften der Bundesverfassung zuwiderlaufendes enthalten. Der Bund prüft sie und die

Bestimmungen, welche den Bedingungen des Art. 6 nicht entsprechen, werden als rechtlich nicht existierend betrachtet. Dass das Volk selbst seinen Willen über die Annahme einer Verfassung ausspricht, ist Errungenschaft der dreissiger Jahre. Vorher galt dieses Vorrecht nur in den Landsgemeindekantonen, in Graubünden und in Genf, wo die Verfassung der Abstimmung der Bürger unterlag; „en vertu de leur droit de naissance".

Das demokratische Prinzip, auf welchem das schweizerische Staatsrecht beruht, erheischt, dass das Volk in letzter Instanz über die Verfassung abstimmt.[1])

Die Verfassung wird dem Volke tale quale vorgelegt; das Volk hat nur Nein oder Ja zu sagen. Aargau, Luzern und St. Gallen machen insofern eine Ausnahme, als jeder Punkt gesondert vorgelegt werden muss.

Beim Verfassungs-Referendum unterscheidet man eine Vorabstimmung (eventuelle Abstimmung) und eine Nachabstimmung (Hauptabstimmung).

A. Die Vorabstimmung.

Wenn die Volksinitiativbegehren auf Verfassungsänderung eingereicht werden, oder wenn der Kantonsrat von sich aus eine Revision beschliesst, wird das Volk zuerst befragt, ob überhaupt das Grundgesetz revidiert werden soll. In Glarus, Graubünden, Solothurn und Zug muss eine Vorabstimmung immer stattfinden, sobald die Verfassungsrevision durch Volksinitiative begehrt wird. In anderen Kantonen (Ausser-Rhoden, Basel-Stadt, Luzern, Schaffhausen, Schwyz und Zürich) muss eine Vorabstimmung stattfinden, sobald eine Gesamtrevision (gleichgiltig, ob vom Volke oder von der gesetzgebenden Behörde) verlangt wird. Aargau und St. Gallen mischen die Bedingungen der Gesamtrevision mit denen der Initiative. Eine Vorabstimmung findet nicht statt, wenn es sich um eine Partialrevision handelt, welche vom Kantonsrat ausgeht.

Die übrigen Kantone, Genf ausgenommen, lassen in allen Fällen die Vorabstimmung eintreten. Genf kennt sie nicht. In diesem Kanton

1) Im Kanton Freiburg wurde im Jahre 1848 die neue Verfassung dem Volke nicht vorgelegt. Dies ist eine allein dastehende Ausnahme.

herrscht noch der aus Amerika eingewanderte Grundsatz, dass das Volk alle fünfzehn Jahre befragt werde, ob die Verfassung zu revidieren sei.[1]) Wir wundern uns, dass diese veraltete, in mancher Hinsicht nachteilige Bestimmung noch nicht abgeschafft worden ist.

Die Revision ist beschlossen; wer hat sie vorzunehmen?

Die Partialrevision ist in der Regel der gesetzgebenden Behörde anvertraut. Für die totale Revision sind zwei Möglichkeiten vorhanden; die eine Gruppe von Kantonen lässt diese Frage durch das Volk beantworten und zwar zu gleicher Zeit mit der Vorabstimmung; das Volk entscheidet sich dann entweder für den bisherigen oder für einen zu wählenden grossen Rat, oder endlich für einen Verfassungsrat. Zu dieser Gruppe gehören Ausser-Rhoden, Bern, Obwalden, Nidwalden, Schaffhausen,[2]) St. Gallen, Graubünden, Basel-Stadt, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg. In den nicht genannten Kantonen wird die Frage durch die Verfassung selbst geregelt. In Basel-Land, Aargau, Genf, Freiburg, Schwyz, Uri, Luzern wird ein Verfassungsrat, in Zürich ein neuer Kantonsrat ernannt. In Zug hat der bestehende grosse Rat die Beratung in die Hand zu nehmen.

B. Die Nachabstimmung.

Die veränderte Verfassung wird dem Volke zur Annahme vorgelegt; wenn sie angenommen wird, trägt sie das Datum der Abstimmung (in 14 Kantonen) und tritt sogleich in Kraft. Falls das Revisionsprojekt unterliegt, ist die Fortsetzung der Verfassungsänderung nicht überall ausgeschlossen. Einige Kantone erklären, dass durch die Verwerfung die Angelegenheit beendigt ist, und die alte Verfassung besteht fort. Wird in Unterwalden[3]) die revidierte Verfassung verworfen, so beschliessen die Landsgemeinden, ob die Revision fallen zu lassen oder, ob und durch welche verfassungsgemässe

---

1) Art. 153. Tous les quinze ans, la question de revision totale sera posée au conseil général. Verf. Basel-Land 1863, Art. 87, alle 12 Jahre.

Nach der Verfassung von New-York soll das Volk alle 20 Jahre über die Zweckmässigkeit einer Revision befragt werden, ebenso in Virginia, Mary-Land und Ohio. Im Staate Jova alle 10 Jahre, in New-Hampshire alle 7 Jahre.

2) Hier kann ein Verfassungsrat jeder Zeit durch 1000 abberufen werden.

3) Verf. Obwalden Art. 90, Nidwalden Art. 88.

Behörde dieselbe fortzusetzen sei. In Aargau[1]) finden sich ähnliche Bestimmungen. In Solothurn hat der Verfassungsrat einen zweiten Entwurf auszuarbeiten. Wird derselbe verworfen, so hat das Volk über Fortsetzung der Revision zu entscheiden und bejahenden Falls einen neuen Verfassungsrat zu wählen. In Freiburg ist nach Verwerfung des zweiten Entwurfes ein neuer Verfassungsrat zu wählen. In Schaffhausen kann nach Verwerfung einer Vorlage auf Beschluss der betreffenden Behörde oder von 1000 Aktivbürgern dem Volke die Frage vorgelegt werden, ob die Totalrevision fortzusetzen oder aufzuheben sei. (Art. 108.)

Daraus sehen wir, dass die Bestimmungen mannigfaltige sind, und dass sich keine feste Regel aufstellen lässt, nach welcher die Änderung der kantonalen Verfassung vor sich geht; es hängt je von den Gewohnheiten und den Erfahrungen eines jeden Kantons ab.

Kapitel IX.

Das Referendum in den Kantonen.

§ 1. Die Einführung des Gesetzes-Referendums.

Die Julirevolution hatte in der Schweiz direkte Folgen. Mehrere Kantone änderten ihre Verfassungen. Alle proklamierten die Souveränität des Volkes, die Trennung der Gewalten, das Petitionsrecht, die direkten Wahlen. Manche Bestrebungen gingen dahin, die gesetzgeberische Gewalt ins Volk zu verlegen (so kam das St. Gallische Veto zu Stande); denn die legislative Behörde hatte oft den Bedürfnissen des Volkes ihr Ohr verschlossen, und Misstrauen herrschte gegen sie.

Der erste Kanton, der das Referendum in seiner modernen Gestalt einführte, war der Kanton Waadt (1845). Es sollte über alle Vorschläge abgestimmt werden, welche der grosse Rat von sich

1) Verf. Aargau Art. 100 und 107.

aus (spontanément) oder auf Begehren von 8000 Bürgern an die Generalversammlung brachte. Sodann folgten Luzern (1846) und, wie wir schon gesehen haben, Schwyz und Zug, welche nach dem Sonderbundskrieg (1848) ihre Landsgemeinden beseitigten. Bedeutend ist die Einführung eines sogenannten Finanzreferendums in Neuenburg (1858), weil der grosse Rat sich dort stark an dem Bau einer Bahn beteiligt hatte, die nur lokalen Interessen diente: Tout emprunt ou engagement financier dépassant la somme de frs. 500 000 devra être soumis à la ratification du peuple. Art. 39.[1])

1863 führte die Verfassung von Basel-Land das obligatorische Referendum ein: „alle Gesetze, allgemein verbindlichen Beschlüsse und Verträge sollen nach einer dreissigtägigen Publikation im Amtsblatt dem Volke in seinen Gemeindeversammlungen zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden. Hiebei entscheidet die Mehrheit der Stimmenden.“

Geradezu epochemachend war die Einführung der direkten Volksgesetzgebung in Zürich 1869. Das Volk wurde formell als gesetzgebende Behörde bezeichnet (Art. 28).

Art. 30: Alljährlich zweimal, im Frühjahr und im Herbst, findet die Abstimmung des Volkes über die gesetzgeberischen Akte des Kantonsrates statt. In dringenden Fällen kann dieser eine ausserordentliche Abstimmung anordnen. Der Volksabstimmung sind zu unterstellen:

1. Alle Verfassungsänderungen, Gesetze und Concordate;
2. diejenigen Beschlüsse des Kantonsrates, welche derselbe nicht endgiltig zu fassen befugt ist;
3. Schlussnahmen, welche der Kantonsrat von sich aus zur Abstimmung bringen will.

Der Kantonsrat ist berechtigt, bei der Vorlage eines Gesetzes oder Beschlusses neben der Abstimmung über das Ganze ausnahmsweise auch eine solche über einzelne Punkte anzuordnen. Der Kantonsrat ist nicht befugt, Gesetze oder Beschlüsse vor der Abstimmung provisorisch in Kraft zu setzen. Alle zur Volksabstimmung gelangen-

1) Dieses ist durch die Loi sur l'exercice du Referendum vom 9. Januar 1880 verändert worden.

den Vorlagen sind spätestens 30 Tage vor derselben zu veröffentlichen und den Stimmberechtigten einzuhändigen.

Bald folgten Bern, Thurgau, Solothurn, Aargau, zuletzt Genf (1879)[1], Tessin (1883), so dass jetzt alle Kantone das Referendum besitzen mit der einzigen Ausnahme von Freiburg[2]).

Das kantonale Referendum besitzt grosse Vorteile; wenn eine gesetzgebende Behörde weiss, dass das Volk ihr Werk kontrolliert, so wird sie das betreffende Gesetz mit grösserer Sorgfältigkeit ausarbeiten und mit weniger Leidenschaft oder Eile dasselbe beraten und annehmen. Falls eine starke Opposition entsteht oder die Minorität eine bedeutende ist, wird der grosse Rat (Landrat, Kantonsrat) an seinem Entwurfe die gewünschten Änderungen anbringen, bevor er das Gesetz in der Abstimmung vielleicht scheitern lässt. Wenn dessen ungeachtet der grosse Rat siegesbewusst Gesetze im Interesse einer Partei oder gar von Personen dekretiert, kann er doch nicht alles thun, was er will. Das Volk wird ihn fühlen lassen, dass es über seinen Mandataren steht. Diese sind nicht ernannt worden, um ihren Interessen nachzugehen, wohl aber, um zum Heile des Volkes zu handeln. Das Referendum wird die schlechten oder ungerechten Gesetze beseitigen können, bevor dessen schlimme Folgen fühlbar werden.

Wohl besteht in einigen Kantonen ein Abberufungsrecht[3]) des Kantonrates durch das Volk. In den Kantonen aber, die diese Einrichtung nicht kennen, hätte das Volk eben kein anderes Mittel zur Verfügung, als dass es die Erneuerungswahlen abwartete.

Was die Volksabstimmung über Gesetze anbetrifft, so sind hauptsächlich zwei Fragen zu beantworten, nämlich:

---

1) Art. 33 des Verfassungsentwurfes von 1862 führte das fakult. Referendum mit 5000 Unterschriften ein. Dieser Entwurf ist aber aus anderen Gründen abgelehnt worden.

2) In diesem Kanton ist sogar ein Vorschlag des grossen Rates auf Einführung des Referendums vom Volke abgelehnt worden.

3) Es wurde 1852 in Aargau und Schaffhausen, 1869 in Luzern, Solothurn und Thurgau eingeführt, dann auch in Bern und Basel-Land. Die Zahl der Bürger, die das Begehren einer Abstimmung über die Abberufung des Rates veranlassen können, schwankt zwischen 1000 und 8000. In Schaffhausen und Thurgau und Solothurn kann sogar der Regierungsrat abberufen werden.

1. Ist das Referendum obligatorisch oder fakultativ?
2. Worauf bezieht sich das Referendum?

§ 2. Arten des Referendums.

A. Das obligatorische Referendum.

Alle Gesetze, meistens auch alle Beschlüsse[1]), welche eine allgemeine Bedeutung haben, müssen von der gesetzgebenden Behörde der Volksabstimmung unterbreitet werden. Die Legislative hat die Gesetze blos vorzubereiten, was oft nicht gründlich genug geschieht, und entbehrt jeglicher Verantwortlichkeit. Die Repräsentanten sind blosse Diener des Volkes, welche mit der Herstellung der Gesetze beauftragt werden; kein einziges Recht wird ihnen abgetreten. Daher ist der Nutzen solcher Diener in Frage gestellt, und in Zürich z. B. hat der Gedanke einer beträchtlichen Reduktion der Mitgliederzahl des Kontonsrates viele Anhänger.

Dem Volke gehört das Gesetzgebungsrecht; viele Gesetze aber interessieren einen grossen Teil des Volkes nicht, andere sind allzu spezieller Art, als dass das Volk darüber ein Urteil haben könnte. Diesem Übelstande ist in vielen Kantonen dadurch abgeholfen, dass jeder der Volksabstimmung unterliegende Entwurf mit einer Botschaft der betreffenden Behörde begleitet ist, welche den Bürgern die Motive, die dem Gesetze zu Grunde liegen, auseinandersetzt. Dem Volke, das eine Frage souverän entscheidet, soll theoretisch von seinen Beratern eine möglichste Aufklärung über die oft schwierigen Gegenstände erteilt werden. Trotz dieser Vorsichtsmassregeln wird es oft stimmen, ohne die Tragweite seines Urteiles zu ermessen. Man würde lächeln, wenn man Schülern der Quarta Probleme der sphärischen Trigonometrie zu lösen gäbe: ist es viel vernünftiger, einen Beschluss über Unterrichtswesen oder eine Vorlage, die über das gemeine Verständnis hinausgeht, einer Volksabstimmung zu unterbreiten? „Der Stallknecht muss den Civilprozess studieren“.

Endlich sind häufige Abstimmungen ermüdend.[2]) Obgleich diese

---

1) Einzig in Neuenburg besteht oblig. Referendum über Organisation der Kirchen.

2) Dass allzu häufige Abstimmungen ermüdend sind, beweist die grosse Zahl der Enthaltungen. Der Kanton Bern hat ungefähr 105000 stimmfähige

gewöhnlich nur zweimal des Jahres stattfinden sollten, so muss in dringenden Fällen eine ausserordentliche Abstimmung angeordnet werden, da Gesetze oder Beschlüsse vor der Abstimmung nicht provisorisch in Kraft gesetzt werden können.

Das obligatorische Referendum, welches allein dem Gedanken entspricht, dass das Volk an der Gesetzgebung auf positive Weise sich beteiligen muss, hat mit der Landsgemeinde in Appenzell A.-R., wo bekanntlich keine Diskussion gestattet ist, die grösste Ähnlichkeit, nur ist hier die Volksgesetzgebung auf verschiedene solche Landsgemeinden (die Abstimmungslokale) verlegt.

Die Resultate des obligatorischen Referendums bespricht ein warmer Anhänger desselben im Kanton Zürich: „Alle Vorlagen der Repräsentative, welche neuen, zum Heil des Landes dienenden Schöpfungen riefen, sind vom Volke angenommen worden, mochten sie auch noch so grosse Opfer in Aussicht stellen. Keine Vorlage der Repräsentative, von welcher entschieden eine wesentliche Förderung idealer oder materieller Interessen zu erwarten gewesen wäre, ist definitiv abgelehnt worden.“

Reine Demokratieen mit dem obligatorischen Referendum sind Aargau, Basel-Land, Bern, Graubünden, Schwyz, Solothurn, Thurgau und Zürich.

B. Das fakultative Referendum.

Beim fakultativen Referendum, welches auch in der Eidgenossenschaft besteht, beteiligt sich das Volk an der Gesetzgebung in direkter Weise nur auf besonders ausgesprochenen Wunsch. Sein Schweigen bei der Ausfertigung der Gesetze wird ohne weiteres als Annahme aufgefasst. Der Hauptnachteil, den man dieser Einrichtung zuschreibt, ist, dass das Volk vor jeder Abstimmung sehr aufgeregt wird, die Leidenschaften der Parteien in den Vordergrund treten, und das Volk oft misstrauisch wird. Dagegen lässt sich leicht antworten, dass in einer Demokratie das Parteileben notwendig ist. Die Stellung, die eine Partei zur Gesetzgebung einnimmt, wird je

Bürger; bei einer Vorabstimmung über eine Verfassungsrevision stellten sich 40000 Wähler, also 38 %. Dem abzuhelfen hat man in einigen Kantonen die Wahlpflicht bei einer Busse von 60 cts. bis 1 frs. für obligatorisch erklärt; allerdings ist die Abstimmung mittels Bevollmächtigung gestattet.

nach den Erlassen derselben ein Referendumsbegehren bewirken oder nicht. Während beim obligatorischen Referendum nur die Verwerfung des Gesetzes oder Beschlusses die Unzufriedenheit des Volkes zeigt, ist das blosse Begehren einer Volksabstimmung der Beweis, dass eine bedeutende Minorität sich dagegen ausprechen wird. Die meisten Erlasse, welche dann einer Volksabstimmung unterliegen, werden gewöhnlich verworfen. Zwischen Volk und Mandataren herrscht Meinungsverschiedenheit. Es kommt vielfach daher, dass den Minoritäten nicht genügende Vertretung gewährt wird; sie vereinigen sich, um anlässlich einer Abstimmung ihr Dasein fühlen zu lassen, und werden zur Majorität, während sie bei den Wahlen über die Personen der Kandidaten uneinig sind.

Das fakultative Referendum hat den grossen Vorteil, die Gesetzgebung viel populärer zu erhalten als das obligatorische. Es wird nur dann ergriffen, wenn das betreffende Gesetz eine gewisse Anzahl von Bürgern interessiert; sie müssen es vorerst genau prüfen, um zu wissen, ob es ihren Anschauungen widerspricht, ihren Interessen schadet. Sie sind sich dann dessen bewusst, worüber sie stimmen.

Das fakultative Referendum besteht darin, dass während einer bestimmten Frist eine gewisse Anzahl Stimmberechtigter eine allgemeine Abstimmung über ein neues Gesetz (oder Beschluss) verlangen kann. Dieses Verlangen kommt dadurch zu Stande, dass die Unterschriften der Referendumsbegehrer gesammelt werden. Die Gemeindevorsteher haben nicht die Echtheit der Unterschriften, sondern nur die Stimmberechtigung der Unterzeichner der Referendumsbogen zu bezeugen. Die Zahl, um eine Abstimmung zu verursachen, ist eine sehr verschiedene:

Luzern	verlangt	ein	schriftl.	Begehren	von 5000	St.-Berechtigten
Schwyz	„	„	„	„	„ 2000	„
Zug	„	„	„	„	„ 500	„
Basel-Stadt	„	„	„	„	„ 1000	„
Schaffhausen	„	„	„	„	„ 1000	„
St. Gallen	„	„	„	„	„ 6000	„
Tessin	„	„	„	„	„ 5000	„
Waadt	„	„	„	„	„ 6000	„
Neuenburg	„	„	„	„	„ 3000	„
Genf	„	„	„	„	„ 2500	„

Die Frist, innerhalb welcher das Referendumsbegehren einzureichen ist, beträgt in den meisten Kantonen 30 Tage nach der Bekanntmachung (Publikation) des Gesetzes oder Beschlusses. Die Abstimmung über die betreffende Vorlage erfolgt dann innerhalb der nächstfolgenden 40—45 Tage.

Von dem fakultativen Referendum sind jene Beschlüsse zu unterscheiden, welche die gesetzgebende Behörde freiwillig der Volksabstimmung unterbreitet. Die Kantone Aargau, Basel-Stadt, Graubünden, Luzern, Schwyz, Solothurn, Thurgau, Wallis und Zürich bestimmen, dass, wenn die Mehrzahl des Kantonsrates dafür ist, Schlussnahmen von ihm aus an die Volksabstimmung gelangen können. In Zug kann 1/3 des Kantonsrates unmittelbar nach der Beschlussfassung daselbst die Abstimmung begehren.[1]

§ 3. Worauf bezieht sich das Referendum?

Es sei hier der Umfang des Wortes Gesetz festgestellt, denn es sind weder belehrende Lehrsätze gemeint, deren die Gesetzgebung des vorigen Jahrhunderts viele aufweist, noch Kundgebungen der Regierung über abstrakte Wahrheiten,[2] noch Erklärung eines politischen Programms, sondern Gesetze, welche einen Imperativ enthalten, das heisst, verbindliche Gesetze. Demnach unterliegen der Volksabstimmung je nach den verschiedenen Kantonsverfassungen die vom grossen Rat beschlossenen Gesetze oder gesetzgeberischen Beschlüsse, Concordate und Staatsverträge, Finanzbeschlüsse.

aa. Gesetze und Beschlüsse.

Alle Kantone unterwerfen das eigentliche Gesetz der Volksabstimmung. Andere, wie St. Gallen, Genf, Tessin, unterstellen dem Referendum die Beschlüsse nur dann, wenn sie allgemein verbindliche und nicht dringlicher Natur sind. Die Kantone bestimmen aber den Unterschied zwischen Gesetz und Beschluss nicht, mit Ausnahme

---

1) Mit Recht spricht sich Hilty (Archiv pag. 415) gegen die Willkür aus, die dabei herrschen kann.

2) Französisches Gesetz vom 18. Floréal an II, Art. 1: Le peuple français reconnait l'existence de l'Etre suprême et l'immortalité de l'âme (vergl. Jellinek op. cit. pag. 212).

der Verfassung von Graubünden, welche diejenigen Materien aufzählt, die Gegenstand eines Gesetzes im materiellen Sinne bilden (Art. 2, Ziffer 3, lit. a und b), und der Verfassungen von Uri und Obwalden. Die Verfassung von Obwalden Art. 35 sagt, dass als Gesetze alle Erlasse anzusehen sind, durch welche die Rechte und Pflichten der Privaten, öffentlichen Genossenschaften, der Gemeinden oder des Staates und organische Einrichtungen des Staates oder des Gerichts- und Verwaltungswesens allgemein und bleibend bestimmt werden. Ähnlich ist Art. 53 der Urner Verfassung.

Es giebt verschiedene Abgrenzungen von Beschlüssen, die dem Referendum zu unterstellen sind oder nicht; so z. B. allgemein verbindliche (im Gegensatz zu den persönlichen und speziellen) und dringliche Beschlüsse. Die gesetzgebende Behörde hat das Recht, ein Gesetz für dringlich zu erklären [1]) oder nicht. Hierdurch kann freilich jedes Referendum illusorisch gemacht werden, indem die Dringlichkeitsklausel den wichtigeren Beschlüssen beigefügt wird. Doch ist bis jetzt kein Missbrauch davon gemacht worden.

bb. Staatsverträge und Konkordate.

Die meisten Kantonsverfassungen nennen sie ausdrücklich neben den Gesetzen und den Beschlüssen; sie gehören also weder in die eine noch in die andere Kategorie, sondern bilden eine selbständige Kategorie staatlicher Willensäusserungen.

Nach Art. 8 der Bundesverfassung von 1874 steht dem Bunde allein das Recht zu, Bündnisse und Staatsverträge einzugehen. Art. 7 aber räumt den Kantonen die Befugnis ein, „Vorkommnisse über Gegenstände der Gesetzgebung, des Gerichtswesens und der Verwaltung unter sich abzuschliessen“. Diese werden jedoch vom Bundesrat geprüft und, falls sie etwas der Eidgenossenschaft oder den Rechten anderer Kantone zuwiderlaufendes enthalten, von der Bundesversammlung für nichtig erklärt.

---

1) So in Genf die Loi constit. vom 25. Mai 1879, Art. 3: La décision constatant le caractère d'urgence est de la compétence exclusive du Grand Conseil. In Neuenburg muss die Dringlichkeitsklausel mit $^2/_3$ der Stimmen angenommen werden.



Obleich der Bundesstaat dem Auslande gegenüber als eine völkerrechtliche Einheit sich darstellt, so bestimmt Art. 9 der Bundesverfassung: „Ausnahmsweise bleibt den Kantonen die Befugnis, Verträge über Gegenstände der Staatswissenschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei mit dem Auslande abzuschliessen. Jedoch dürfen dieselben nichts dem Bunde oder den Rechten anderer Kantone zuwiderlaufendes enthalten".

Es ist den Kantonen nur erlaubt, in solchen Angelegenheiten direkt mit dem Auslande zu verkehren, die durch untergeordnete Behörden besorgt werden können. In allen anderen Fällen muss der Verkehr durch den Bundesrat stattfinden.[1]) Art. 10: „Der amtliche Verkehr zwischen Kantonen und auswärtigen Staatsregierungen sowie ihren Stellvertretern, findet durch Vermittlung des Bundesrats statt." Auch diese Verträge hat der Bundesrat selbstverständlich zu prüfen und zu genehmigen, sofern sie zulässig sind. Art. 102. 7.

Der Bundesrat hat schon im Namen einzelner Kantone Verträge mit dem Auslande abgeschlossen.[2]) Es könnte aber leicht ein Konflikt sich erheben, wenn ein Kanton einen vom Bundesrate für ihn mit einer ausländischen Macht vereinbarten Staatsvertrag seinem Referendum unterstellte und derselbe verworfen würde. Dem abzuwehren sollte bei jedem Vertrag die Dringlichkeitsklausel angewandt werden.

In den Kantonen Zürich, Luzern, Schwyz, Zug und anderen fallen die Staatsverträge dem Referendum anheim; in den Kantonen mit Landsgemeinde werden sie in derselben besprochen und beschlossen. Der Umstand, dass das eidgenössische Referendum für Staatsverträge nicht existiert, bewirkt, dass Staatsverträge desselben Inhalts, jenachdem sie für den Bund oder einen Kanton abgeschlossen worden sind, der Volksabstimmung unterliegen oder nicht. Die Konkordate mit dem heil. Stuhl werden sämtlich durch die Bundesbehörde im Namen der betreffenden Kantone abgeschlossen, weil es sich um Verträge mit dem Auslande handelt, welche in Art. 9 nicht aufgezählt sind.

1) Der Kanton Uri musste seine Verfassung abändern, weil „von diplomatischen Verbindungen und Correspondenzen mit auswärtigen Behörden" die Rede war.

2) So 1858 einen Vertrag namens Genf mit Frankreich, 1872 namens Waadt mit Grossbritannien.

cc. Finanzbeschlüsse.

Das Budget wird von Periode zu Periode regnliert. Ausserordentliche Fälle bestehen darin, dass besondere Ausgaben oder Einnahmen durch Beschlüsse gemacht werden. Diese Finanzbeschlüsse sind den übrigen Beschlüssen rechtlich gleichbedeutend. Sie unterliegen aber nicht in gleicher Weise wie die andern dem Referendum. Die Kantone fixieren genau, welche Finanzbeschlüsse der Volksabstimmung zu unterbreiten sind. Dieses Finanzreferendum zeigt bedenkliche Nachteile: dem Volke mangelt meistens die nötige Einsicht und die unbeeinflusste Beurteilung, um grössere Kredite zu bewilligen, deren Nutzen sich oft erst nach vielen Jahren erweist.

I. Gewöhnliche Finanzbeschlüsse.

Ein gewöhnlicher Finanzbeschluss ist in der Hauptsache das Budget, wenn auch aussergewöhnliche Posten hier möglich sind. Obgleich das Budget auf dem Wege der Gesetzgebung zustande kommt, und die Natur eines verbindlichen Gesetzes besitzt, wird es dennoch in keinem Kanton dem Referendum unterworfen.[1]) Waad und Genf schliessen es sogar ausdrücklich aus.

II. Aussergewöhnliche Finanzbeschlüsse.

Diese können sich auf den Verkauf von Staatsgut oder auf Staatsanleihen oder auf Steuern oder endlich auf Staatsausgaben beziehen.

Der Verkauf von Domänen wird in Glarus und Nidwalden der Volksabstimmung unterstellt.

Über Staatsanleihen ist in verschiedenen Kantonen Abstimmung. Während in Genf, Obwalden und Uri über alle Anleihen das Volk die letzte Entscheidung besitzt, müssen solche in Nidwalden über 6000, in Solothurn 500 000, in Aargau 1 000 000 frs. sein. In Solothurn ist überdies noch die Bestimmung, dass die 500 000 frs. nicht zur Rückzahlung eines bestehenden Anleihens dienen sollen.

---

1) Bern hatte 1869 bestimmt, dass der vierjährige Voranschlag, enthaltend eine summarische Zusammenstellung der jährlichen Bedürfnisse des Staatshaushaltes und der Staatseinnahmen, der Volksabstimmung unterliege. Dies ist seitdem beseitigt worden.

Aussergewöhnlich wird die Steuer erst, wenn sie ein bestimmtes, durch das Gesetz festgesetztes Mass überschreitet. Eine solche aussergewöhnliche Steuer wird dem Referendum unterstellt in Bern, Genf, Inner-Rhoden, Wallis etc. Diese genannten Kantone bestimmen: wenn überhaupt eine höhere als die bisherige Steuer bezogen werden soll, ist sie der Volksabstimmung zu unterbreiten. In Aargau hingegen sind Beschlüsse des Grossen Rats, die für ein Verwaltungsjahr den Bezug von mehr als einer halben direkten Staatssteuer ($^1/_2$ $^0/_0$ vom Einkommen) anordnen, der Genehmigung des Volkes zu unterstellen, wobei jeweils vom Grossen Rate die Verwendung dieses Mehrbedarfes genauer zu bezeichnen und zu begründen ist.

Für neue Staatsausgaben besteht in folgenden Kantonen das Referendum, und zwar nicht nur für eine einmalige ausserordentliche, sondern in vielen Fällen für jährlich wiederkehrende Ausgaben:

	Einmalige Ausgabe: frs.	Jährlich wiederkehrende: frs.
Zürich	250 000	20 000
Bern	500 000	—
Luzern	200 000	20 000
Schwyz	50 000	10 000
Obwalden	10 000	—
Glarus	5000	—
Zug	40 000	5000
Solothurn	100 000	20 000
Schaffhausen	150 000	15 000
Graubünden	100 000	20 000
Aargau	250 000	25 000
Turgau	50 000	10 000
Waadt	500 000	—
Wallis	60 000	20 000 (3jährige).

Uri und Glarus bestimmen sogar, dass über die Creierung neuer fix besoldeter Ämter in der Landsgemeinde abgestimmt werden müsse; in Nidwalden, werden alle ausserordentliche Ausgaben in der Landsgemeinde besprochen.

Kapitel X.

Die Gesetzesinitiative.

Das Petitionsrecht stand schon von länger her jedem zu. Nach der Fassung des Artikel 57 der Bundesverfassung kann jeder Mann, also nicht nur Schweizerbürger, eine Petition der Behörde einreichen. Letztere kann damit thun, was sie will; sie ist nicht verpflichtet, sich darauf einzulassen. Ganz anders steht es mit dem Volksinitiativrecht für Gesetze. Dieses Recht zielt darauf, eine Volksabstimmung über einen, von einer bestimmten Anzahl Bürger vorgeschlagenen Gesetzentwurf (oder blosse Anregung), oder über die Abschaffung respektive Änderung eines bestehenden Gesetzes zu veranlassen.[1])

Die Petition ist ein Freiheitsrecht, die Initiative dagegen ein politisches Recht. Sie ist befehlend, die Behörde muss das Anliegen annehmen; dieses soll in den meisten Kantonen motiviert sein.

Die Gesetzesinitiative ist zum ersten Male in Waadt-Land eingeführt worden (1845), ob unter dem Einflusse des Baboeuf'schen Entwurfes oder nicht, das vermögen wir nicht festzustellen. Dadurch aber, dass sie allein in die Verfassung eingeführt wurde — ohne Referendum — war sie von keinem Werte. Bevor das Volk das Vorschlagsrecht besitzt, soll es das Recht haben, die Gesetze zu sanktionieren. Diese Initiative erstreckte sich auf alle Materien und war sehr umfangreich: über jeden Gegenstand, der auf Begehren von 8000 Bürgern vorgelegt wird, sollte abgestimmt werden (Art. 21). Erst im Jahre 1885 ist diese Initiative durch ein fakultatives Referendum ergänzt worden. Die Initiative ist jetzt beinahe in allen Kantonen eingeführt worden (zuletzt in Freiburg, 14. Januar 1894), kommt aber in verschiedenen Formen vor, die wir kurz besprechen werden. In der Bundesverfassung existiert sie bis jetzt nicht. Der verworfene Verfassungsentwurf vom 5. März 1872 enthielt sie (Art. 89);

1) Vergl. Dubs op. cit. II. pag. 215.

im nächsten Kapitel werden wir Gelegenheit haben, auf dieselbe zurückzukommen.

Die Gesetzesinitiative ist eine freie Institution der Kantone (Gegensatz hierzu die Verfassungsinitiative).

3. Formen der Initiative.

Die Initiative kann in drei Formen vorkommen:

a) Die Bürger geben ihren Wunsch kund (Anregung) und überlassen der gesetzgebenden Behörde die Sorge, einen ihren Begehren entsprechenden Beschluss oder Gesetz auszuarbeiten.

b) Die Bürger können einen fertig ausgearbeiteten Entwurf dem Kantonsrat übergeben. Dieser hat ihn unverändert der Volksabstimmung zu unterbreiten . . . der Kantonsrat ist ein Briefkasten!

c) Die dritte Möglichkeit — welche uns als die vernünftigste vorkommt — ist eine Kombination der beiden vorigen.

Der Kantonsrat besitzt ein Begutachtungsrecht (so in Zürich, Solothurn, Schaffhausen, Neuenburg, Genf u. a.) sowohl über die Anregung, als auch über den eingereichten Entwurf. Der Kantonsrat kann durch motivierten Beschluss sich weigern, auf das gestellte Begehren einzugehen. In diesem Falle bestimmen die Verfassungen, dass dieser Beschluss dem Referendum (obligatorisch oder fakultativ) unterliegt. Wenn das Volk die Weigerung des Kantonsrates bestätigt, wird dem Begehren keine weitere Folge gegeben. Falls aber das Volk bei der eingereichten Anregung verharrt, hat der Kantonsrat innerhalb sechs Monaten den verlangten Entwurf auszuarbeiten. In Schaffhausen und Thurgau muss eine eingereichte Anregung sofort beraten werden; in Basel-Land, Graubünden und Waadt ist immer eine Abstimmung vor der Beratung anzuordnen. Wenn die gesetzgebende Behörde das gewünschte Gesetz im Sinne der eingereichten Motivierung ausgearbeitet hat, wird es mit einer Botschaft an das Volk begleitet, welche in summarischer und objektiver Weise sowohl die von den Initianten eingereichte Begründung ihres Begehrens wiedergeben, als auch ihre Ansicht über den Gegenstand aussprechen soll. Der Text des eingereichten Entwurfes darf nicht geändert werden. Wohl aber kann die Behörde eine zweite Vorlage, welche



mehr oder weniger von dem Entwurfe der Initianten abweicht, ausarbeiten. Es gelangen dann beide Entwürfe zugleich zur Abstimmung, und die Bürger können dann einen der beiden annehmen oder beide verwerfen; beide Entwürfe annehmen können sie natürlich nicht.

B. Gegenstand der Initiative.

In einigen Kantonen (Zürich, St. Gallen, Genf u. a.) deckt sich die Gesetzesinitiative mit dem Gesetzesreferendum, d. h. beiden Instituten sind dieselben Materien unterstellt, und das eine erscheint als natürliche Ergänzung des anderen. Durch das Referendum hat das Volk das Recht, über die Gesetze abzustimmen. Warum sollte es nicht ebensogut dem Gesetzgeber andeuten, was zu thun ist?

In anderen Kantonen unterliegen der Initiative nicht ganz dieselben Gegenstände wie dem Referendum, z. B. weder Staatsverträge noch Konkordate. Da sie in den Verfassungen nicht ausdrücklich angeführt sind, wie bei der Umfangsbestimmung des Referendums, so müssen sie als ausgeschlossen betrachtet sein. In Aargau, Schaffhausen und Schwyz ist die Initiative auf Gesetze beschränkt, während in allen anderen Kantonen die Beschlüsse auch genannt werden. In Basel-Land enthält die Verfassung keine Bestimmung über den Erlass neuer Gesetze. Die Initiative ist also auf die Abänderung (ganz oder teilweise) bestehender Gesetze beschränkt. In Waadt ist zwischen Gesetz und Beschluss kein Unterschied gemacht, sondern „toute proposition émanant de l'initiative“ ist Objekt der Initiative. In Basel-Stadt können alle Grossratsbeschlüsse, in Zug jede in die Kompetenz der gesetzgebenden Gewalt fallende Schlussnahme Gegenstand der Initiative sein. Die Verfassung von Schaffhausen schweigt über die Abänderung eines bestehenden Gesetzes. Es ist also nur der Erlass eines neuen Gesetzes möglich. In Glarus dürfen nur die schon mindestens drei Jahre (in Graubünden zwei Jahre, St. Gallen drei Jahre) in Kraft gewesenen Gesetze geändert werden. Ein Antrag, diese Bestimmung in die Genfer Initiative einzuführen, drang mit Recht nicht durch; denn Beschränkungen irgend welcher Art sind mit dem Prinzipe der Initiative kaum vereinbar; sobald man dem Volke dieses Recht gewährt, soll es ihm vorbehaltlos eingeräumt werden.

Aus diesem kurzen Überblicke sehen wir, dass nichtsweniger als Übereinstimmung in den verschiedenen Verfassungen herrscht, und zur Ergänzung des eben Angeführten verweisen wir auf die Ausführungen betreffs der Verfassungsinitiative.

C. Zahl der Initianten.

Auch hier ist eine Einzelinitiative von einer Kollektivinitiative zu unterscheiden. Die erste kommt in den Landsgemeindekantonen (Antragsrecht) vor, die andere in den übrigen Kantonen. Zürich kombiniert beide Initiativen und gestattet dem Antragsteller oder dem Abgeordneten der antragstellenden Behörde das Recht der persönlichen Begründnng im Schosse des Kantonsrates, insofern 25 Mitglieder des Kantonsrates das Gesuch um persönliche Begründung unterstützen.

Die Zahl der Initianten ist überall derjenigen der Referendumspetenten gleich; die einzige Ausnahme hiervon bildet Zug (500 Stimmberechtigte für Referendum, 1000 für Initiative).

In den Kantonen mit obligatorischem Referendum ist die Zahl der Initianten eine sehr unverhältnismässige: Zürich Verf. 1869, Art. 29), Aargau (Verf. 1885, Art. 26) und Graubünden (Verf. 1880, Art. 3) verlangen eine gleiche Zahl von 5000 Begehrern. Ihr Einwohnerverhältnis ist $3^1/_2$: 2 : 1!!

Kapitel XI.

Der Verfassungsentwurf von 1872.

Die Verfassung von 1848, welche zwischen dem Foederalismus im Innern und der notwendigen Centralisation nach Aussen einen Kompromiss herstellte, entsprach 15 Jahre hindurch den Bedürfnissen vollständig. Um 1864 machte sich aber eine Bewegung bemerkbar, die darauf zielte, in irgend einer Form das Volksabstimmungsrecht für die eidgenössische Gesetzgebung einzuführen. Industrie und

Handel hatten einen bedeutenden Aufschwung genommen, und wichtige ökonomische Massregeln, denen die kantonale Souveränität entgegenstand, waren notwendig, so eine grössere Centralisation des Zoll-, Post- und Telegraphenwesens. Einen geeigneten Anlass zur Revision gab der Niederlassungsvertrag mit Frankreich (1864), welcher allen französischen Bürgern ohne Rücksicht auf ihre Konfession das Recht freier Niederlassung und freien Gewerbes in der Schweiz gewährte, während die schweizerischen Israeliten nicht dieselben Rechte wie die übrigen Schweizerbürger genossen. Der Bundesrat beantragte deshalb mit Botschaft vom 1. Juli 1865 eine Abänderung der Art. 41 und 48 der Bundesverfassung, welche ausdrücklich nur von den Schweizerbürgern christlicher Konfession geredet hatten, und die Bundesversammlung fügte einige andere Revisionsartikel hinzu (Unzulässigkeit einzelner Strafarten, Festsetzung von Mass und Gewicht, Schutz des schriftstellerischen, künstlerischen und industriellen Eigentums). In der Volksabstimmung vom 14. Januar 1866 wurde von den neun Revisionspunkten nur die Gleichstellung aller Schweizer ohne Unterschied der Konfession sanktioniert. Trotz dieses Misserfolges entstand eine lebhafte Bewegung für eine vollständigere Revision und eine Vermehrung der Volksrechte. Auch verursachten das Verhalten des napoleonischen Kaiserreichs und die rasch wachsende Macht Preussens manche Besorgnisse. Man verlangte die Gründung eines Heeres, das stark genug sei, um im Falle eines Konfliktes zwischen den beiden Mächten, die Grenzen des Vaterlandes schützen zu können. Das Civilrecht gestaltete sich in jedem Kanton verschieden, so war das Eherecht durch willkürliche und ärgerliche Bestimmungen eingeschränkt: In mehreren Kantonen war die Ehe zwischen Personen verschiedener Konfession verboten. Als die Mehrzahl der Kantone in den Jahren 1869 und 1870 ihre Verfassungen änderte und das Repräsentativsystem mit der reinen Demokratie vertauschte, war kein Grund mehr vorhanden, weshalb eine Bundesrevision hätte länger verweigert werden können. Der Bundesrat wurde eingeladen zu begutachten, auf welche Weise die Verfassung zu revidieren sei, um sie mit den Zeitbedürfnissen in Einklang zu bringen. Dies geschah denn auch, und im Herbst 1871 trat die Bundesversammlung in die Beratung der Revision ein. In diesem

Verfassungsentwurf wurden folgende neue Artikel über die Volksgesetzgebung aufgenommen:

Art. 78 der 1848er Verfassung erhielt folgenden Zusatz: „Bundesgesetze, sowie Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, sollen überdies dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 50000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von fünf Kantonen verlangt wird.“

Nach Art. 81 wurden folgende zwei neue Artikel eingefügt: „Wenn 50000 stimmberechtigte Bürger oder fünf Kantone die Abänderung oder Aufhebung eines bestehenden Bundesgesetzes oder Bundesbeschlusses oder über eine bestimmte Materie die Erlassung eines neuen Bundesgesetzes oder Bundesbeschlusses anbegehren, und diesem Begehren nicht staatsrechtliche Verpflichtungen des Bundes entgegenstehen, so haben die beiden Räte, wenn sie dem Begehren zustimmen, den einschlägigen neuen Gesetz- oder Beschlussvorschlag zu vereinbaren und dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen.

Stimmen nicht beide Räte dem Begehren zu, so ist dasselbe der Abstimmung des Volkes zu unterbreiten, und wenn die Mehrheit der Stimmenden dafür sich ausspricht, so haben die Räte einen entsprechenden Gesetz- oder Beschlussvorschlag aufzustellen und dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen.“ [1])

Diese Artikel enthielten sowohl ein fakultatives Referendum als auch ein — allerdings beschränktes — Volksinitiativrecht. Beschränkt war es dadurch, dass das von den Initianten eingebrachte Begehren einer Abstimmung in der Bundesversammlung unterlag und von den Räten amendiert werden konnte.

Der Entwurf unterlag der Volksabstimmung vom 5. März 1872; er war für die damalige Zeit viel zu centralistisch; die katholischen Kantone verwarfen ihn aus konfessionellen Gründen, und die demokratischen Foederalisten, die das Erfordernis des Stände-Votums, was vielfach verlangt worden war, beim Referendum vermissten, brachten es nicht über sich, dem Volke allein die Abstimmung über Gesetze und Beschlüsse zu gewähren.

1) Art. 89 des verworfenen Verfassungsentwurfes vom 5. März 1872.

Kapitel XII.

Das eidgenössische Gesetzesreferendum.

§ 1. Artikel 89 der Verfassung.

Als die eidgenössischen Räte im Jahre 1873 die Revisionsarbeit wieder aufnahmen, ging das Bemühen der Anhänger der Volksgesetzgebung dahin, die Artikel, welche Referendum und Initiative betrafen, aus dem verworfenen in den neuen Entwurf zu bringen. Unter den Anhängern des Referendums herrschte Meinungsverschiedenheit: die Föderalisten wollten nur das Referendum der Kantone, die Demokraten hingegen verlangten das Referendum aller Stimmberechtigten; denn nur auf diese Weise könne das Volk ein aktives Recht bei der Herstellung der Gesetze besitzen.

Da die Initiative heftige Gegner fand, kam ein Kompromiss zustande,[1] wonach der Artikel über Initiative fallen gelassen wurde, und zur Ergreifung des Referendums die Ziffer 50 000 auf 30 000 herabgesetzt, die Zahl der Kantone von 5 auf 8 erhöht wurde. Man wollte nicht nur dem Volke ein Kontrollmittel auf die Beschlüsse der eidgenössischen Räte geben, sondern auch den Kantonen eine Waffe gegen die verstärkte Bundesmacht zur Verfügung stellen; denn es ist notwendig, wenn die Befugnisse des Bundes vermehrt werden, das Gleichgewicht zwischen Bundesstaat und Einzelstaat auf andere Weise wiederherzustellen.

Auf volle Rechtseinheit wurde vorläufig verzichtet, und mehrere allzusehr zentralisierende Bestimmungen wurden abgeschwächt. Am 19. April 1874 fand die Abstimmung über die neue Verfassung statt; dieselbe wurde mit grosser Mehrheit der Bürger (142 186) als auch der Stände ($14^1/_2$ gegen $7^1/_2$ Standesstimmen) angenommen. Nach zehnjähriger Arbeit war endlich die Revision gelungen, und mit ihr das fakultative Referendum in das eidgenössische Bundesstaatsrecht eingeführt worden.

1) Dass diese Verfassung ein Kompromiss war, zeigen die vielen Partialrevisionen, die seither vorgenommen wurden.

Der Artikel 89 der Bundesverfassung von 1874 lautet: „Für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse ist die Zustimmung beider Räte erforderlich. Bundesgesetze, sowie allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, sollen überdies dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder 8 Kantonen verlangt wird".

Ein Bundesgesetz ist immer verbindlich. Die deutsche Redaktion des eben zitierten Artikels ist nicht glücklich. Bezieht sich der Zusatz, „die nicht dringlicher Natur sind", auf Bundesgesetz und Bundesbeschluss oder blos auf letzteren? Der französische Text ist klarer: les lois fédérales sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par 30000 citoyens actifs ou par 8 cantons. Il en est de même des arrêtés fédéraux qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence. Die Frage der Dringlichkeit kann also bei einem Gesetze nicht gestellt werden. Alle Erlasse, welche den Titel „Gesetze" tragen, unterliegen der fakultativen Volksabstimmung. Nur bei Beschlüssen kann die Dringlichkeit ausnahmsweise ausgesprochen und sofortige Vollziehung angeordnet werden. Von diesem Rechte, welches der Bundesversammlung zu Gebote steht, wird selten Gebrauch gemacht. Hierüber scheint übrigens keine feste Bestimmung zu herrschen. Wann ist ein Erlass ein Bundesgesetz, wann ein allgemein verbindlicher, nicht dringlicher Bundesbeschluss?

Eine Begriffsbestimmung fehlt, und der Bundesversammlung ist freie Willkür zugelassen, in jedem einzelnen Falle je nach der besonderen Natur der in dem Erlasse enthaltenen Anordnungen, ihn als Gesetz oder als Beschluss zu benennen. Auch entscheidet die Bundesversammlung darüber, ob der Beschluss allgemein verbindlich ist oder nicht. Dieser Begriff ist unklar, und eine nähere Definition wäre umso wünschenswerter, als er mit dem französischen Ausdruck „arrêtés d' une portée générale" nicht genau übereinstimmt. Aus dem eben Gesagten ergiebt sich, dass der möglichen Willkür der Bundesversammlung keine Schranke gesetzt ist, und dass sie Beschlüsse, die vielleicht von viel tiefergreifenderer Natur als Gesetze sind, dem Referendum entziehen kann.

Endlich sei noch die Frage erörtert, ob ein Beschluss nicht allgemein verbindlicher Natur als dringlich erklärt werden kann. Diese Frage, die zu grossen Debatten den Anlass gab, ist zu verneinen, wozu der klare Wortlaut des französischen Textes volle Berechtigung gibt.

Ein sogenanntes „Finanzreferendum“, wie es einzelne Kantone besitzen, besteht im Bunde nicht; es wurde auch ein Antrag auf Einführung desselben bei Anlass der Verfassungsrevision von den eidgenössischen Räten mit grossem Mehr verworfen, weil man sich sagte, bei Finanzfragen werde das Volk die allgemeinen Interessen dem Egoismus und den lokalen Wünschen opfern. Finanzbeschlüsse sind den anderen Beschlüssen gleichzustellen und müssen als dringlich erklärt werden, wenn man sie dem Referendum entziehen will. Als im August 1878 die Frage einer eidgenössischen Subvention für das Gotthardbahnunternehmen beraten wurde, beantragte der Bundesrat, den betreffenden Bundesbeschluss dem fakultativen Referendum zu unterstellen, und begründete die Frage wie folgt: „Es ist eine sehr disputierbare Frage, ob ein Beschluss, der die Subventionierung eines einzelnen bestimmten öffentlichen Werkes zum Gegenstand hat, unter die Qualifikation der allgemeinen Verbindlichkeit falle. Wenn man sich den wirklichen Sinn dieses Ausdruckes vergegenwärtigt, so liegt es doch sehr nahe anzunehmen, es habe damit gesagt werden wollen: Der für die Gesetze aufgestellten Vorschrift unterliegen auch diejenigen Beschlüsse, welche wie ein Gesetz eine Regel von allgemeiner Tragweite aufstellen, unter die eine ganze Klasse von Spezialfällen zu subsumieren sind. Lässt man diese Interpretation gelten, so gehören Subventionsbeschlüsse, die ja gerade einen ganz fest umschriebenen Spezialfall, und nur diesen regeln, nicht an das Referendum. Wenn der Bundesrat sich dieser Auffassung nicht anschliesst, so geschieht es wesentlich mit Rücksicht auf die praktische Situation, die fordert, dass selbst der Schein gemieden werde, als gehe man darauf aus, in einer Frage, die in solchem Masse die Gemüter bewegt, durch künstliche Interpretation der Verfassung die Rechte des Volkes zu schmälern. In Würdigung dieses Gesichtspunktes zieht es der Bundesrat vor, die Verfassung vielleicht über ihren eigenen wahren Sinn hinaus freisinnig zu interpretieren, und alle Konsequenzen

einer Volksabstimmung in den Kauf zu nehmen, als durch ein gegenteiliges Verhalten das Misstrauen zu wecken" [1]).

Am 11. Mai 1884 wurde der Bundesbeschluss, die Gewährung eines Beitrages von 10000 frs. an die Kanzleikosten der Gesandtschaft in Washington dem Referendum unterstellt und mit grosser Majorität (81904 Stimmen) verworfen.

Gewöhnlich schliessen die Organe der Regierung die Staatsverträge ab; die Schweiz bildet die einzige Ausnahme, indem die Bundesversammlung selbst sie schliessen kann und sogar den Bundesrat eingeladen hat, künftig Erklärungen, welche wesentlich den Charakter von vertragsmässigen Bestimmungen haben, nicht ohne ihre Ermächtigung oder Genehmigung mit andern Staaten auszutauschen. Ohne Zustimmung der Bundesversammlung kann auf einen von derselben genehmigten Staatsvertrag vor dem legalen Ablauf desselben durch den Bundesrat nicht verzichtet werden. Die Staatsverträge unterliegen nicht dem fakultativen Referendum; denn sie sind in Artikel 89 der Bundesverfassung nicht genannt. Ein Antrag, diesen Artikel dahin zu formulieren: „Bundesgesetze und Staatsverträge mit dem Auslande unterliegen der Abstimmung des Volkes", ist im Nationalrat verworfen worden. Staatsrechtlich sollte die Genehmigung des Vertrages auf dem Wege des Erlasses eines Gesetzes ausgesprochen werden, d. h. die sogenannte Referendumsklausel oder die Dringlichkeitserklärung beigefügt werden. Daraus, dass beides nicht geschieht, könnte geschlossen werden, dass man den Bürgern die Teilnahme an der Gesetzgebung versagt, sobald die betreffende Materie international geregelt wird. Darüber hat der Nationalrat folgende beruhigende Bemerkung gemacht: Es soll nicht auf dem aussergewöhnlichen Wege des völkerrechtlichen Vertrages wichtiges, neues, internes Recht geschaffen, und nicht das auf dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung zu Stande gekommene eidgenössische Recht durch einen völkerrechtlichen Vertrag erheblich geändert werden [2]).

Die Staatsverträge sind völlig unanfechtbar. Selbst das Bundesgericht hat kein Prüfungsrecht und muss sie anwenden (Art. 113), auch wenn sie verfassungswidrig wären.

1) Bundesblatt 1878, III. 95.
2) Bundesblatt 1887, I. 78.

§ 2. Artikel 90 der Verfassung.

Der Artikel 90 der Bundesverfassung lautet:

„Die Bundesgesetzgebung wird bezüglich der Formen und Fristen der Volksabstimmung das Erforderliche feststellen.“ Das Bundesgesetz vom 17. Juni 1874 enthält die näheren Bestimmungen, welche in Artikel 90 vorausgesehen werden. Die Gesetze und Beschlüsse werden unmittelbar nach ihrem Erlasse im schweizerischen Bundesblatte[1]) publiziert, auch ist den Kantonsregierungen eine Anzahl von Exemplaren zuzustellen, welche in den Gemeinden aufgelegt werden. Der Bundesrat hatte, einem Postulate entsprechend, vorgeschlagen, es solle jeweilen gleichzeitig mit dem Gesetze oder Beschlusse den stimmberechtigten Bürgern eine objektiv gehaltene offizielle Kundgebung über die Gründe zugestellt werden, welche die Bundesversammlung zur Annahme des Gesetzes oder Beschlusses bewogen haben. Diese Einrichtung, die in den meisten Kantonen üblich ist, war indessen auf eidgenössischem Gebiete keine Neuerung, denn die Entwürfe zu den Revisionen der Bundesverfassung waren auch mit Proklamationen an das Schweizer Volk begleitet. Diesem sehr rationellen Vorschlag wurde aber keine weitere Folge gegeben.

Das Begehren einer Volksabstimmung muss innerhalb 90 Tagen nach der Publikation an den Bundesrat gestellt werden; genau genommen sind es 92 Tage; denn die Frist ist nicht vom Tage der Ausgabe der betreffenden Nummer des Bundesblattes, sondern von dem darauffolgenden Tage an zu berechnen, und solche Referendumsbegehren werden noch berücksichtigt, welche am letzten Tage der nötigen Frist zur Post als Sendung an den Bundesrat abgegeben werden und den Poststempel dieses Tages tragen.

Es ist nicht notwendig, dass das Ende der Einspruchsfrist unter allen Umständen abgewartet werden müsse; sobald die Abstimmung von der verfassungsmässigen Anzahl stimmberechtigter Bürger gefordert ist, kann sie angeordnet werden.

Das Referendumsbegehren ist in schriftlicher Eingabe zu stellen. Die Stimmberechtigung der Unterzeichner, nicht die Echtheit der

1) Es ist das amtliche, wöchentlich in der Regel einmal erscheinende Publikationsorgan des Bundes.

Unterschriften ist vom Vorstande der Gemeinde, in welcher dieselben ihre politisehen Rechte ausüben, zu bezeugen. Das Verlangen der Kantone wird durch die betreffenden Kantonsräte (Landräte) gestellt. Da aber dieser Beschluss natürlich dem kantonalen Referendum unterliegen müsste, was unpraktisch ist, so ist seit 1874 dieser Fall noch nicht vorgekommen.

Wenn das Verlangen von 30000 Stimmen oder acht Kantonen vorliegt, so setzt der Bundesrat den Abstimmungstag fest, der jedoch nicht vor vier Wochen nach Beschluss desselben fallen kann. Ist die Referendumsfrist unbenützt verstrichen, oder wurde in der Abstimmung die Schlussnahme angenommen, so wird der rechtskräftig gewordene Erlass in der amtlichen Sammlung publiziert. Erfolgte dagegen die Verwerfung, so fällt die Vorlage dahin. In beiden Fällen hat der Bundesrat der Bundesversammlung in ihrer nächsten Sitzung davon Kenntnis zu geben.

§ 3. Resultate des eidgenössischen Referendums.

Das Volk hat in der Ausübung dieses Rechtes eine grosse Mässigung bewiesen. Oft sind Gesetze und Beschlüsse in der Abstimmung unterlegen, nie sind dabei Unruhen oder Gewaltthätigkeiten vorgekommen. Die Meinungsverschiedenheiten, die über die wichtigsten Fragen entstehen, machen die Bande nicht locker, denen die schweizerische Eidgenossenschaft ihre Eintracht verdankt. Das Volk ist nicht ungebildet und zeigt reges Interesse an den öffentlichen Angelegenheiten, aber seine Unabhängigkeit im Urteile kann leicht beeinflusst werden. Die Gründe zu den verschiedenen Abstimmungen sind oft dem Erlasse selbst fremd und blieben unerklärlich, wenn man das Urteil des Volkes über das im Erlasse enthaltene Prinzip wissen möchte. Eine Besprechung der Referendumsabstimmungen, die seit dem Jahre 1874 stattgefunden haben, liegt nicht im Rahmen dieser Arbeit, doch sind aus den Ergebnissen derselben zwei Hauptmerkmale für die Charakteristik des schweizerischen Volkes zu finden. Vor allem ist es die Anhänglichkeit der kantonalen Bevölkerungen an ihre historisch begründeten Rechte zu ihrer Autonomie; dann eine gewisse Abneigung gegen alle grösseren Ausgaben, deren Nutzen sich nicht als ein baldiger erweist.

Die föderalistische Richtung, die den Verfassungsentwurf von 1872 siegreich bekämpft hatte, hat nun viel Boden verloren, und es ist nicht zu leugnen, dass die Schweiz allmählich sich der Form eines Einheitsstaates nähert. Es werden schon Stimmen laut, die die Einführung eines obligatorischen Referendums im Bunde befürworten. Wer die Schweiz als Bundesstaat erhalten will, hat solche Vorschläge mit aller Energie zurückzuweisen. Während das obligatorische Referendum in den einzelnen Kantonen von einem einheitlichen Volke ausgeübt wird, haben wir in der Eidgenossenschaft die durch den Bund vereinigten Völkerschaften von 22 souveränen Kantonen. Das Volk und die Kantone sind die beiden Elemente der Souveränität. Wenn nun alle Gesetze und Beschlüsse der Volksabstimmung unterbreitet werden müssten, bei welcher die Majorität der Stimmenden entscheidet, so wäre es mit den wenigen Überresten einer kantonalen Autonomie bald gethan, und die Stellung des Ständerates — als der Vertretung der Kantone — wäre eine höchst bedenkliche, wenn nicht geradezu unnötige.

Viel eher sollte man bei einer eventuellen Bundesrevision das fakultative Referendum verbessern, damit den Inkonsequenzen des Volkes keine Gelegenheit dargeboten sei. So wurde z. B. 1882 eine Gesandtschaft in den Vereinigten Staaten errichtet, und es fiel Niemandem ein, das Referendum dagegen zu verlangen. Als zwei Jahre später 10 000 frs. gefordert werden, um dem Minister in Washington einen Sekretär zur Seite zu stellen, wird diese Kreditbewilligung vom Volke verweigert. Alt-Bundesrat Droz äussert sich hierüber in trefflicher Weise: „Qu'un peuple tout entier soit appelé à prononcer si un poste de secrétaire sera créé, cela n'est pas de la vie politique saine, chacun en a le sentiment. Si développée que soit l'éducation politique de notre peuple, elle n'est pas encore perfectionnée au point qu'il ne se trompe jamais sur la valeur relative des choses soumises à son appréciation. Il oublie ou méconnaît souvent les lois de la perspective, et donne une importance capitale à des détails insignifiants.“ 1)

Artikel 89 der Bundesverfassung müsste revidiert werden und sollte genau aufzählen, was dem Referendum unterliegt, wie es die

1) Droz, op. cit. pag. 24.

Kantonalverfassungen thun. Bis jetzt hat sich der hohe Bundesrat nicht veranlasst gefunden, eine Veränderung des Wortlautes der Verfassung vorzunehmen.

Wenn das Schweizer Volk schlecht beeinflusst, hier und da notwendige und gerechte Beschlüsse verurteilt hat, so hat nichtsdestoweniger das Referendum Antrieb zu lobenswerten Fortschritten gegeben und besitzt das seltene Privilegium, Anhänger in allen Parteien zu haben. Die Radikalen rühmen es, und die konservativen Elemente, die infolge einer arbiträren Wahlkreiseinteilung eine verschwindend kleine Minorität im Nationalrat besitzen, erblicken darin ein Mittel, die radikale Politik zu hemmen, was ihnen mehrmals gelungen ist. Durch Ausübung des Referendums ist das Volk konservativ geworden und hat häufig die Vorlagen scheitern lassen: Alle Minoritäten schmelzen sich anlässlich einer eidgenössischen Abstimmung zu einer kompakten und starken Majorität zusammen.

Das Referendum hat sich aber nicht die Einstimmigkeit der Sympathien erworben; bedeutende Männer haben es bekämpft, es als Reblaus oder Hemmschuh bezeichnet, und ihm das reine Repräsentativsystem vorgezogen; so nämlich Herr Welti, der bei der Diskussion über den Verfassungsentwurf von 1872 sich folgendermassen ausdrückte: „Das Volksvotum mag gut sein für die Kantone, aber es verliert mit der Ausdehnung seines Kreises an Wert. Die Souveränität ist der goldene Boden unserer Institutionen. Aber wenn 500000 Stimmzettel mit diesem Golde vergoldet werden, so haben wir nur noch Schaumgold und Goldschaum. Die Landsgemeindeordnung ist eine lebendige Institution, mit der das papierne Referendum sich nicht vergleichen lässt. Jene Einrichtung giebt dem Gefühl der Souveränität des Mannes praktischen Ausdruck. Das Referendum setzt an die Stelle des Mannes den Stimmzettel und rüttelt an dem lebendigen Bewusstsein der staatlichen Zusammengehörigkeit.“

Neunzehn Jahre später ist Herr Welti in Folge einer Referendumsabstimmung aus dem Bundesrat ausgetreten. An ihm hat die Schweiz einen ihrer verehrtesten und verdienstvollsten Magistraten verloren.

Auch Herr Escher sprach sich gegen das Referendum aus und fand, dass es zum Bundesstaat gar nicht passt: „Weil die Volksrechte in den einheitlichen Kantonen eingeführt worden, darum passen sie noch lange nicht für einen komplizierten Bundesstaat. Die Unterschiede zwischen diesen beiden Organismen sind zahllos. Das Referendum schwächt die Verantwortlichkeit der Behörden, ohne dass dafür das Volk oder jemand anders diese Verantwortlichkeit übernimmt. Das Referendum ist kein Mittel des Fortschrittes. Fortschritt und Volksvotum sind keineswegs identisch. Das Volk ist so wenig unfehlbar als der Papst, und wer ihm dieses sagt, meint es ehrlicher mit ihm, als die, welche ihm schmeicheln. Volksschmeichler sind nicht besser als Fürstenschmeichler."

Alt-Bundesrat Droz hat das Richtige getroffen, als er 1882 schrieb: „Depuis longtemps je suis d'avis qu'au lieu de maudir le Referendum de toutes les mésaventures qu'il a occasionnées, on ferait mieux de s'habituer à vivre avec lui et de le perfectionner, mais surtout de se perfectionner soimême .... Entre l'esprit de bouderie et l'esprit de démolition, l'esprit de patriotisme pratique devrait trouver sa place et jouer le rôle prépondérant."

Kapitel XIII.

Die eidgenössische Initiative für Partialrevision.

§ 1. Das Amendement vom 5. Juli 1891.

Fünf Jahre nach dem Kompromisse von 1874 fingen die Partialrevisionen an.

Der Art. 65 hatte die Todesstrafe aufgehoben. Da mehrere kurz aufeinander folgende Verbrechen die öffentliche Meinung aufregten, beantragte Herr Freuler, Vertreter des Kantons Schaffhausen im Ständerat, die Revision dieses Artikels. Sie wurde auch vom

Volke angenommen,[1]) und die Kantone haben über diesen Punkt ihre Souveränität wieder erlangt; mehrere haben die Todesstrafe wieder eingeführt; bis jetz ist sie nur in Luzern vollzogen worden.

Andere Versuche einer partiellen Revision misslangen: Eine mit mehr als 50000 giltigen Unterschriften versehene „Volksinitiative für alleiniges Recht des Bundes zur Ausgabe von Banknoten und Kassascheinen" wurde am 3. August 1880 von Dr. Joos eingereicht. Diese Initiative brachte der Bundesversammlung einen fertigen Entwurf, welcher aber nicht der Volksabstimmung unterbreitet wurde, da die Bundesversammlung, den Anträgen des Bundesrates folgend, sich auf Art. 120 stützte und vorerst an das Volk die allgemeine Anfrage erliess, ob eine Revision stattfinden solle oder nicht. Die Frage der Vornahme einer Revision wurde mit grosser Mehrheit verneint.[2]) Der Bundesrat erklärte seinen Standpunkt über die Auffassung der Revisionsfrage wie folgt: „Die Bundesversammlung ist unzweifelhaft befugt, von sich aus eine Partialrevision der Bundesverfassung ins Werk zu setzen. Sie hat von dieser Berechtigung anlässlich der Revision des Art. 65 (Todesstrafe) Gebrauch gemacht.

Der Art. 120 und das in demselben vorgeschriebene Verfahren hat nur Bezug auf die allgemeine, die Totalrevision der Bundesverfassung.

Die Unterzeichner der Eingabe begnügen sich nun nicht, der Bestimmung des von ihnen angerufenen Art. 120 folgend, Revision der Bundesverfassung zu verlangen, sondern sie verlangen, dass die Revision sich auf einen bestimmten Punkt beschränke und bezeichnen den Artikel, auf den sich die Revision beschränken soll. Sie begnügen sich im Ferneren nicht damit, Revision dieses bestimmten Artikels zu verlangen, sondern sie setzen selbst Form und Inhalt des neuen Artikels, welcher an die Stelle des bestehenden treten soll, fest und „thun ihren Willen kund", dass der Artikel in dieser Fassung der Volksabstimmung unterbreitet werde. Dies ist konstitutionell nicht zulässig; denn einem solchen Begehren ist die

---

1) Art. 65: wegen politischer Vergehen darf kein Todesurteil gefällt werden. Körperliche Strafen sind untersagt (20. Juni 1879).

2) 260126 Nein gegen 121099 Ja.

Garantie der unmittelbaren Anfrage an das Volk durch die Verfassung nicht gegeben. Einem solch' speziell formulierten Begehren kann lediglich die Behandlung als Petition zuteil werden, ausgenommen, man fasst dasselbe auf als Begehren einer Revision der Bundesverfassung behufs Abänderung der Bestimmungen des Art. 39; in diesem Fall steht nichts im Wege, dass nach Art. 120 zur Abstimmung aufgerufen wird." [1])

Das souveräne Volk hat also geringere Rechte als seine Mandatare; es darf eine Totalrevision beschliessen, wird aber nicht über die Opportunität einer Partialrevision befragt! Diese Interpretation der Verfassung stand in völligem Widerspruch mit den Erklärungen, welche im Jahre 1847 ins Protokoll der eidgenössischen Tagsatzung aufgenommen wurden. Wohl ist behauptet worden, dass die Verfassung ein Kompromiss ist, und dass die Revision eines einzelnen Artikels durch Volksabstimmung das Gleichgewicht zerstören könnte, während die Bundesversammlung volle Befugnisse besitzt, die durch die Revision eines Artikels getroffenen Bestimmungen zu ändern. Durch diese Ausreden ist aber nicht jedermann überzeugt worden, und Protest dagegen wurde bald hernach erhoben.

Im Jahre 1884 brachte Herr Zemp (heute Mitglied des Bundesrates) eine Motion im Nationalrat ein, welche die Revision mehrerer Artikel bezweckte und eine Erweiterung der Volksrechte verlangte. Diese Motion wurde — nolens volens — für erheblich erklärt und dem Bundesrat zur Berichterstattung überwiesen. Die Ausarbeitung eines Entwurfes hätte länger als sechs Jahre gedauert, wenn sie nicht durch eine Petition des mächtigen Grütlivereins beschleunigt worden wäre. Diese Petition verlangte Einführung des obligatorischen Referendums, direkte Wahl des Bundesrates durch das Volk, Volksinitiative für Partialrevisionen. Der Nationalrat, der Motion-Zemp eingedenk, lud den Bundesrat ein, Bericht und Vorschläge über letztgenannten Gegenstand zu machen.

Am 13. Juni 1890 unterbreitete endlich eine Botschaft des Bundesrates der Bundesversammlung den Entwurf eines Beschlusses zum Abschnitt III. der Bundesverfassung. Partialrevisionen sollten

---

1) von Salis, op. cit. I. pag. 375, 376, 377, 378.

auch auf dem Wege der Volksinitiative stattfinden können. Diese setzt nicht eine Neuwahl der Räte voraus. Die Artikel bezüglich der Totalrevision blieben dieselben wie in der Verfassung von 1874. Fast unverändert nahm der Nationalrat den Entwurf des Bundesrates am 23. September an. Dieser Antrag lautete:

Art. 118: „Die Bundesverfassung kann jeder Zeit ganz oder teilweise revidiert werden.

Art. 119: In beiden Fällen geschieht die Revision auf dem Wege der Bundesgesetzgebung.

Art. 120: Wenn eine Abteilung der Bundesversammlung die Totalrevision beschliesst, und die andere nicht zustimmt, oder wenn 50000 stimmberechtigte Schweizerbürger die Totalrevision der Bundesverfassung verlangen, so muss im einen wie im andern Falle die Frage, ob eine solche stattfinden soll oder nicht, dem schweizerischen Volke zur Abstimmung vorgelegt werden. Sofern in einem dieser Fälle die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger über die Frage sich bejahend ausspricht, so sind beide Räte neu zu wählen, um die Totalrevision in die Hand zu nehmen.

Art. 121: Auf dem Wege der Volksanregung (Initiative) kann auch die Aufhebung oder Abänderung einzelner bestimmter Artikel der Bundesverfassung, sowie die Aufstellung neuer Verfassungsbestimmungen verlangt werden. Wenn auf diesem Wege mehrere verschiedene Materien zur Revision oder zur Aufnahme in die Bundesverfassung vorgeschlagen werden, so hat jede derselben den Gegenstand eines besonderen Initiativbegehrens zu bilden. Wenn 50000 stimmfähige Bürger ein solches Begehren stellen, so ist dem Volke die Frage, ob die angeregte Partialrevision stattfinden soll, zur Abstimmung vorzulegen und, sofern die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger sich bejahend ausspricht, diese Revision von der Bundesversammlung an die Hand zu nehmen. Über das Verfahren bei diesem Volksbegehren und Abstimmung wird ein Bundesgesetz das Nähere bestimmen.

Art. 122: Die revidierte Bundesverfassung tritt in Kraft, wenn sie von der Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger und von der Mehrheit der Kantone angenommen ist. Bei Ausmittlung der Mehrheit der Kantone wird die Stimme eines Halbkantons

als halbe Stimme gezählt. Das Ergebnis der Volksabstimmung in jedem Kantone gilt als Standesstimme desselben.

Der Ständerat aber trat dem Beschlusse des Nationalrates nicht bei und erweiterte nicht unbedeutend die Volksinitiative, indem er erklärte, sie solle nicht nur in der Form der allgemeinen Anregung, sondern auch in der des ausgearbeiteten Entwurfes zulässig sein, wie es z. B. in Zürich der Fall ist. Wiederum wurde im Nationalrat der Entwurf beraten; Herr Professor Hilty brachte einen individuellen Antrag (4. April 1891), der zwar die Eingabe des ausgearbeiteten Entwurfes zuliess, den Räten aber die Befugnis gab, das Volk zu fragen, ob überhaupt revidiert werden solle oder nicht. Dieser Antrag hatte den grossen Vorteil, auch den Kantonen das Initiativrecht einzuräumen und liess mit vollem Recht den unklaren Unterschied [1]) zwischen Total- und Partialrevision dahinfallen:

Art. 118: Die Bundesverfassung kann jederzeit ganz oder teilweise auf dem Wege der Bundesgesetzgebung revidiert werden. Die Anregung (Initiative) hiezu steht dem Bundesrat, jedem der beiden Räte, jedem Mitgliede derselben, jedem Kanton und endlich 50 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern zu. (Vergl. Art. 93 der Bundesverfassung.)

Art. 119: Falls Kantone oder 50 000 Schweizerbürger von dem Rechte der Initiative Gebrauch machen wollen, so hat dies auf dem Wege einer schriftlichen Eingabe an den Bundesrat zu geschehen. Wenn die Initiative nicht blos auf Streichung bestehender Verfassungsbestimmungen gerichtet ist, so soll derselben ein Entwurf der vorgeschlagenen neuen oder abgeänderten Verfassungsbestimmungen beigegeben werden. Das Nähere wird ein Bundesgesetz bestimmen.

Art. 120: Die Bundesversammlung kann im Falle einer solchen Initiative von Kantonen oder Volksstimmen, wenn sie mit derselben nicht übereinstimmt, entweder die Ablehnung beschliessen oder dem eingereichten Entwurf einen eigenen Vorschlag in der Form eines Bundesgesetzes entgegenstellen. In dem letzteren Falle findet die Abstimmung des Volkes und der Kantone über beide Vorschläge

---

1) Wo hört der Begriff der oft wichtigeren Partialrevision auf? Wo fängt derjenige einer Totalrevision an?



statt, und es ist derjenige als angenommen zu betrachten, welcher die grössere Stimmenzahl sowohl des Volkes als der Kantone auf sich vereinigt, insofern überhaupt eine Mehrheit für die Revision sich ergibt (vergl. Art. 121); lehnt dagegen die Bundesversammlung die Revision einfach ab, oder kommt mangels Übereinstimmung der Räte kein Bundesbeschluss zustande, so ist die Frage, ob überhaupt revidiert werden solle oder nicht, vorerst dem Volke (nicht auch den Kantonen) zur Abstimmung vorzulegen.

Art. 121: Revisionen der Bundesverfassung müssen gleichzeitig von der Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger, wie von der Mehrheit der Kantone angenommen werden. Bei Ausmittlung der Mehrheit der Kantone wird die Stimme eines Halbkantons als halbe Stimme gezählt. Das Ergebnis der Volksabstimmung in jedem Kanton gilt als Standesstimme desselben [1]).

Durch die möglichen und unmöglichen Hypothesen, welche in recht abstrakter Weise aufgestellt wurden, ermüdet, trat nach zu kurzen und konfusen Debatten der Nationalrat dem Antrage des Ständerates bei, trotz der Bemühungen des Bundesrates. In der Volksabstimmung vom 5. Juli 1891 wurde der revidierte Abschnitt der Verfassung angenommen; er lautet jetzt:

Dritter Abschnitt.

Revision der Bundesverfassung.

Art. 118: Die Bundesverfassung kann jederzeit ganz oder teilweise revidiert werden.

Art. 119: Die Totalrevision geschieht auf dem Wege der Bundesgesetzgebung.

Art. 120: Wenn eine Abteilung der Bundesversammlung die Totalrevision beschliesst, und die andere nicht zustimmt, oder wenn 50000 stimmberechtigte Schweizerbürger die Totalrevision der Bundesverfassung verlangen, so muss im einen wie im andern Falle die Frage, ob eine solche stattfinden soll oder nicht, dem Schweizervolke zur Abstimmung vorgelegt werden. Sofern in einem dieser Fälle die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger über die Frage sich be-

1) Hilty, politisches Jahrbuch 1892, pag. 200 ff.

jahend ausspricht, so sind beide Räte neu zu wählen, um die Revision an die Hand zu nehmen.

Art. 121: Die Partialrevision kann sowohl auf dem Wege der Volksanregung (Initiative), als der Bundesgesetzgebung vorgenommen werden. Die Volksanregung umfasst das von 50000 stimmberechtigten Schweizerbürgern gestellte Begehren auf Erlass, Aufhebung oder Abänderung bestimmter Artikel der Bundesverfassung. Wenn auf dem Wege der Volksanregung mehrere verschiedene Materien zur Revision oder zur Aufnahme in die Bundesverfassung vorgeschlagen werden, so hat jede derselben den Gegenstand eines besonderen Initiativbegehrens zu bilden.

Die Initiativbegehren können in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfes gestellt werden. Wenn ein solches Begehren in Form der allgemeinen Anregung gestellt wird, und die eidgenössischen Räte mit demselben einverstanden sind, so haben sie die Partialrevision im Sinne der Initianten auszuarbeiten und dieselbe dem Volke und den Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. Stimmen die eidgenössischen Räte dem Begehren nicht zu, so ist die Frage der Partialrevision dem Volke zur Abstimmung zu unterbreiten, und sofern die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger sich bejahend ausspricht, die Revision von der Bundesversammlung im Sinne des Volksbeschlusses an die Hand zu nehmen. Wird das Begehren in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes gestellt, und stimmt die Bundesversammlung demselben zu, so ist der Entwurf dem Volke und den Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen.

Im Falle der Nichtzustimmung kann die Bundesversammlung einen eigenen Entwurf ausarbeiten, oder die Verwerfung des Vorschlags beantragen und ihren Entwurf oder Verwerfungsantrag gleichzeitig mit dem Initiativbegehren der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreiten.

Art. 122: Über das Verfahren bei den Volksbegehren und den Abstimmungen betreffs Revision der Bundesverfassung wird ein Bundesgesetz das Nähere bestimmen.

Art. 123: Die revidierte Bundesverfassung, bezw. der revidierte Teil derselben treten in Kraft, wenn sie von der Mehrheit der

an der Abstimmung teilnehmenden Bürger und von der Mehrheit der Kantone angenommen sind. Bei Ausmittlung der Mehrheit der Kantone wird die Stimme eines Halbkantons als halbe Stimme gezählt. Das Ergebnis der Volksabstimmung in jedem Kantone gilt als Standesstimme desselben.

Durch diese neuen Verfassungsartikel ist die gesetzgebende Gewalt bedeutend entkräftigt. In allen Abstimmungen über ein Initiativbegehren wird die Verantwortlichkeit der Räte auf ein Minimum reduziert. Auch ist der Existenz des Ständerats ein weiterer Stoss gegeben worden; als Vertreter der Kantone gilt er immer weniger und es sind schon viele Stimmen laut geworden, welche auf Abschaffung dieser „reaktionären" Kammer drangen. Wenn die Handhabung dieses neuen Rechtes nicht sehr vorsichtig ausgeübt wird, könnte leicht das Wesen des Bundesstaates selbst in Frage gestellt sein. Das würde allerdings der Absicht der Vertreter der ungenügend berücksichtigten Minoritäten, welche 1884 die Motion einbrachten, durchaus nicht entsprechen.

Der wichtigste Vorwurf, den wir diesem Verfassungsabschnitt zu machen haben, ist, dass irgend welche beliebige Begehren in der Form eines fertigen Entwurfes der Bundesversammlung eingebracht werden können und der Volksabstimmung unterbreitet werden müssen. Nirgends ist in der Verfassung bestimmt, was Gegenstand eines solchen Begehrens sein soll. Das Volk kann sich schrankenlos selbst regieren, seiner Macht ist keine Grenze gesetzt. Alles darf von ihm unternommen werden, wofern es nur vorher von ihm verfassungsmässig geregelt worden ist. Wenn morgen eine Initiative die Abrogation des Art. 18 verlangte, müsste, falls die Majorität sich dafür ausspricht, das ganze Militärwesen der Schweiz abgeschafft werden. Doch wollen wir die Frage des „ob" nicht berrühren und von dem gegebenen Zustande ausgehen, um zu zeigen, dass dieses Initiativrecht noch manche unangenehme Überraschung bringen wird.

Am 20. August 1893 ist kraft einer Volksinitiative ein Art. 25 bis in die Verfassung aufgenommen worden, demzufolge das Schächten untersagt ist. Wir geben zu, dass, wenn das Schächten grausam wäre — was nicht der Fall ist — der Staat das Recht hätte, Verordnungen dagegen zu treffen; ob der Einzelstaat oder der Bund,

mag dahingestellt sein. Die Verfassung aber ist das Grundgesetz, die Norm für den Gesetzgeber; sie verteilt die Kompetenzen zwischen Kantone und Bund und bestimmt die Organisation und die Befugnisse der verschiedenen Bundesbehörden; endlich sollte sie die allgemeinen Regeln feststellen, an welche die Gesetzgebung sich zu halten hat. So aufgefasst ist sie eine Garantie des Individuums gegen die Willkür der Ausnahme- und Gelegenheitsgesetze. Durch die Aufnahme einer Anordnung über das Schächten in die Verfassung, verliert diese, unserer Ansicht nach, ihren Carakter, sie wird entartet.

Wir glauben jedoch, dass dieses Volksinitiativrecht nicht häufige Anwendung finden wird. Die Zahl von 50000 Unterschriften ist eine verhältnismässig hohe und wird gewöhnlich nur bei wichtigen Fragen zusammengebracht werden können, sonst hätte dieses Recht den Nachteil, dass sie keinen stetigen sicheren Vollzug der Gesetze und Beschlüsse gestatten würde, weil diese in jedem Augenblick im Wege der Initiative abgeändert werden könnten. Ebenso wird es mit dem fertigen Entwurf stehen; denn, wenn es möglich ist, prinzipiell diese oder jene bestimmte Änderung zu verlangen, ist es viel schwerer, 50000 Bürger über den Wortlaut der Eingabe einig zu machen. Wir hoffen daher, es möge in Zukunft dieses neue Volksrecht, welches dem schweizerischen Volke grosse demokratische Reife und Überlegsamkeit zutraut, nur anlässlich wirklich fortschrittlicher Besserungen geübt werden.

§ 2. Das Ausführungsgesetz.

In Ausführung des Art. 122 der Bundesverfassung, wurde ein Bundesgesetz (27ten Januar 1892) gemacht, welches den eidgenössischen Räten viel Mühe und Not verursachte. Dieses Gesetz trifft Bestimmungen über Unterzeichnung der Eingabe, über die Frist, während welcher die Räte das Begehren zu begutachten haben (ein Jahr), endlich regelt es die Volksabstimmung. Vielen Schwierigkeiten begegnete die Hypothese des fertig eingebrachten Entwurfes. Ohne Erfolg hat der Bundesrat das System der eventuellen Abstimmung vorgeschlagen, wie sie in vielen Kammern vorkommt. Es sollen zwei getrennte Abstimmungen stattfinden; in der ersten sollten die Wähler — oder genauer die Wahlberechtigten — befragt werden, ob, falls

in der zweiten Abstimmung die Revision beschlossen würde, sie den fertigen Entwurf oder die von der Bundesversammlung ausgearbeitete Vorlage vorziehen. Die erste Abstimmung wäre also eine Vorbereitung gewesen: unter den vorliegenden Projekten sollte eines ausgewählt werden. In der zweiten, definitiven Abstimmung wäre dann der Vorschlag, der die meisten Stimmen erlangt hätte, dem bisherigen Verfassungsartikel gegenübergestellt worden. Auf diese Weise sollte der Wille der Majorität des Volkes sich klar kundgeben.

Diesem Vorschlage stimmte der Ständerat bei, verlangte hinzu, dass bei der Eventualabstimmung die Stimmen der Kantone gezählt würden, während der Bundesrat erst bei der definitiven Entscheidung die Standesstimmen mitberücksichtigen wollte. Der Nationalrat aber beschloss, wenn neben dem Vorschlage von 50000 Bürgern die Bundesversammlung eine andere Vorlage unterbreitet, so habe die Abstimmung gleichzeitig zu geschehen.[1])

Dieses System, welches in einer beratenden Versammlung anwendbar ist, ist unmöglich bei einer Volksabstimmung. So oft eine partiale Verfassungsänderung in zwei Formen dem Volke vorgelegt werden wird, wird die Majorität, welche der Revision günstig

1) Bundesgesetz vom 27. Januar 1892:

Art. 9: Kommt ein übereinstimmender Beschluss der beiden Räte hinsichtlich ihrer Stellungnahme zu dem ausgearbeiteten Initiativentwurfe nicht zustande, so wird der letztere ohne weiteres der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet. Dasselbe ist der Fall, wenn die Bundesversammlung beschliesst, dem Entwurfe zuzustimmen.

Art. 10: Beschliesst die Bundesversammlung, dem Entwurfe nicht zuzustimmen, so unterbreitet sie denselben dem Volke und den Ständen zur Abstimmung. Gleichzeitig kann sie einen Verwerfungsantrag stellen oder einen von ihr selbst ausgearbeiteten, die nämliche Verfassnngsmaterie beschlagenden Revisionsentwurf ebenfalls der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreiten.

Art. 11: Im Falle der Aufstellung eines besonderen Revisionsentwurfes durch die Bundesversammlung, werden den Stimmberechtigten die zwei Fragen zur Abstimmung vorgelegt: Wollt ihr den Revisionsentwurf der Initianten annehmen? oder Wollt ihr den Revisionsentwurf der Bundesversammlung annehmen?

Art. 12: Bei Ermittlung des Abstimmungsergebnisses fallen ausser Betracht alle leeren und ungiltigen Stimmzettel. Stimmzettel, welche nur eine der beiden Fragen mit Ja oder Nein beantworten, und Stimmzettel, welche beide Fragen verneinen, sind giltig.

Art. 13: Als angenommen gilt derjenige Entwurf, welcher die Mehrheit der stimmenden Bürger und die Mehrheit der Stände auf sich vereinigt hat.

ist, sich höchst wahrscheinlich über die beiden Vorlagen spalten, und die der Revision entgegenstehende Minorität wird den Sieg davontragen. Die Folge dieses fatalen Beschlusses lässt sich leicht voraussehen: so oft ein Revisionsbegehren vom Volke eingereicht wird, welches der Bundesversammlung nicht gefällt, braucht diese nur ein zweites, etwas abweichendes zu gleicher Zeit den Stimmberechtigten vorzulegen; die Stimmen der Revisionsfreunde verteilen sich auf die beiden Vorschläge, und die Revisionsgegner — die Minderheit — fällen das Urteil. Auf diese Weise könnte diese Initiative, statt ein Volksrecht zu sein, von der Willkür einer Parlamentsmajorität abhängen, die Revision einfach illusorisch gemacht werden.

Wir bedauern lebhaft, dass der Ständerat auf seinem Standpunkt nicht beharrte und sich nach langen Debatten der weniger korrekten Anschauung des Nationalrates anschloss. Wir haben das Gefühl, als ob der Gesetzgeber, nachdem er die Tragweite der Verfassungsartikel erkannt, das neue Volksrecht habe einschränken wollen, um die Ausführung jeder Volksanregung zu hintertreiben. Man darf ein Gegner des Initiativrechtes sein; man durfte aber nicht, jetzt da dieses Recht in der Verfassung einmal steht, dessen Ausübung durch ein absichtlich schlecht gemachtes Gesetz erschweren.

In der Schweiz wird der Weg gesunder Demokratie gebahnt; in den letzten Jahren hat man zu rasch vorwärts gehen wollen, und es ist daher mancher Schritt unbedacht gemacht worden; wie jeder Versuch, hat auch dieser etwas Tastendes an sich; nach Beseitigung der sich durch die Praxis herausstellenden Hindernisse, wird dieses Gesetz zweifelsohne einen Fortschritt bezeichnen.

Schlusswort.

Die Institutionen, welche die Schweiz erprobt, werden im Auslande mit reger Aufmerksamkeit verfolgt; Versuche, sie nachzuahmen, sind bisher immer misslungen,[1]) worüber man sich nicht wundern

1) In Cluny und Paris z. B. hat der Gemeinderat das Referendum einführen wollen. Die bezüglichen Beschlüsse sind aber für nichtig erklärt worden. In der französischen Kammer ist ein Antrag Mackau auf Einführung des Referendums abgelehnt worden. In Belgien ist eine starke Strömung zu Gunsten dieses Volksrechtes vorhanden.

darf. In anderen Ländern sind die politischen Leidenschaften heftiger, der soziale Gegensatz krasser, das Volk in öffentlicher Thätigkeit weniger geübt. Die Alpenrose oder das Edelweiss können, an das rauhe Gebirgsklima gewohnt, weder in den Treibhäusern noch in den künstlich angelegten Gärten gedeihen.

Es ist unzweifelhaft, dass die Schweiz fortfahren wird, mit an der Spitze des Fortschritts zu marschieren, stets bedacht auf eine Verbesserung ihrer Institutionen; sie wird aber deren weitere Ausbildung, welche die Demokratie verlangt, nur mit Vorsicht vornehmen können; jedenfalls kann sie sich nicht genug gegen jedes Vordringen internationaler sozialistischer Ideen wehren, welche unter dem Vorwande, dem Volke neue Rechte zu verschaffen, nur Zwietracht und Unzufriedenheit im Lande säen würden. Die Hauptsache ist, dass der Mittelstand, der allein eine vernünftige und gediegene Meinung zur Geltung bringen kann, sich von den sozial-politischen Problemen nicht fern halte.

Indem so die Demokratie eine festere Basis erhalten wird, werden wir fortfahren, der Welt das Beispiel einer freien Nation, wo Ordnung herrscht, zu geben; die Aufgabe ist gross, das kleine Land wird sich ihrer würdig zeigen.

Litteratur.

Adams, F. O. und C. D. Cunningham: The Swiss-Confederation. London 1889.

Blumer, J. J.: Staats- und Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokratieen. St. Gallen 1850—58.

Blumer, J. J.: Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechts. Bd. I. 3. Aufl. Herausgegeben von Dr. Morel. Basel 1891.

Bluntschli, J. C.: Allgemeines Staatsrecht. Bd. II. 5. Aufl. Stuttgart 1876.

Bluntschli, J. C.: Das Volk und der Souverän. Zürich 1831.

Bluntschli, J. C.: Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes von den ersten ewigen Bünden bis auf die Gegenwart. Zürich 1849—52. Bd. I. 2. Aufl. Stuttgart 1875.

Borel, Eug.: Etude sur la souveraineté de l'Etat fédératif. Bern 1886.

Borgeaud, Dr. Ch.: Etablissement et Revision des Constitutions. Paris 1893.

Boutmy, E.: Etudes sur le droit constitutionel. Paris 1835.

Cherbuliez, A.: De la démocratie en Suisse. 2 Bde. Genf und Paris 1843.

Crivellari, Galileo: Il referendum nella Swizzera, in Serafini's Archivio Giuridico. Bd. 34.

Curti, Th.: Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung. Zürich 1885.

Deschwanden: Die Entwicklung der Landsgemeinden in Nidwalden als gesetzgebende Gewalt. Zeitschrift für öffentliches Recht. Bd. VI.

Droz, N.: La revision fédérale. Bibliothèque universelle et Revue suisse 1885. Bd. I.

Dubs, Dr. J.: Das öffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft 2 Bde. Zürich 1877—78. (Französische Uebersetzung).

Duvergier de Hauranne, E.: La Suisse et sa constitution. Revue des deux mondes 1873.

Ellero: La sovranita popolare. Bologna 1886.

Fazy, G.: Les constitutions de la république de Genève. Genève et Bâle 1890.

Hepworth-Dixon: La Suisse contemporaine, traduit par E. Barbier. Paris 1872.

Herzog, J. A.: Das Referendum in der Schweiz. Deutsche Zeit- und Streitfragen. Jahrgang XIV. Berlin 1885.

Hilty, Prof. Dr. C.: Oeffentliche Vorlesungen über die Helvetik. Bern 1878.

Hilty: Das Referendum im schweizerischen Staatsrecht. Archiv für öffentliches Recht von Laband und Stoerk. Bd. II. Freiburg i. Br. 1887.

Hilty: Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft. Bern 1886 bis 1892.

Hilty: Les constitutions fédérales de la Suisse. Neufchâtel 1891.

Holst, Dr. H. v.: Das Staatsrecht der Vereinigten-Staaten von Amerika. Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechtes. Bd. IV. Freiburg i. Br. 1884.
Hymans, P.: Le referendum dans la constitution suisse. Revue de Belgique. Bruxelles, 15. Janvier 1892.
Jellinek, Dr. G.: Die Lehre von den Staatenverbindungen. Wien 1882.
Jellinek, Dr. G.: Gesetz und Verordnung. Freiburg i. B. 1887.
Keller, Dr. A.: Das Volksinitiativrecht nach den schweizerischen Kantonsverfassungen. Zürich 1889.
Laband, Dr. P.: Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 2. Aufl. Freiburg i. B. 1888—1890.
Laveleye, E. de: Le gouvernement dans la démocratie. Bd. II. Paris 1891.
Maurus, Dr. H.: Der moderne Verfassungsstaat als Rechtsstaat. Heidelberg 1878.
Meyer, G.: Staatsrecht. 3. Aufl. Leipzig 1891.
Meyer, J.: Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes. 2 Bde. Winter-Thur 1875—1878.
Mohl, Rob. v.: Staatsrecht, Völkerrecht, Politik. Tübingen 1862.
Orelli v.: Das Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft. Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechtes. Bd. IV. Freiburg i. B. 1884.
Picot: Historie de Genève. Genève 1811.
Rilliet, A.: Les origines de la confédération suisse. Genève 1868.
Rüttimann, Prof.: Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen in der Schweiz. 2 Bde. Zürich 1867—72.
Salis, Dr. L. R. v.: Schweizerisches Bundesrecht. Bd. I u. II. Bern 1891 u. 92.
Snell, L.: Handbuch des schweizerischen Staatsrechtes. Zürich 1837—45.
Strickler: Schweizerisches Verfassungsbüchlein. Bern 1890.
Stürler v.: Die Volksanfragen im alten Bern. Bern 1869.
[Stüssi]: Referendum und Initiative im Kanton Zürich. Horgen 1886.
Tocqueville, A. de: De la démocratie aux Etats-Unis. Deux volumes. Paris 1835.
Ullmer, Dr. R. E.: Die staatsrechtliche Praxis der schweizerischen Bundesbehörden. 2 Bde. Zürich 1862—66.
Vincent, J. M.: State and Federal Governement of Switzerland. Baltimore 1891.
Vogt, G.: Referendum, Veto und Initiative in der Tübinger Zeitschrift. Jahrgang 1873.
Waitz: Grundzüge der Politik. Kiel 1861.
Wolf, Dr. P.: Die schweizerische Bundesgesetzgebung. 2 Bde. Basel 1890—91.
Wuarin, L's.: L'évolution de la démocratie en Suisse. Revue des deux mondes, premier Août 1891.
Zellweger: Geschichte des appenzellischen Volkes. 3 Bde. in sieben Theilen. Trogen 1830—1840.

